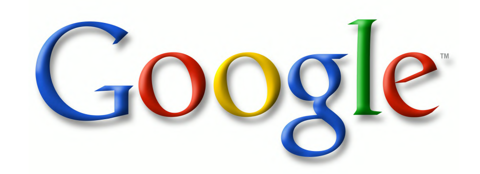
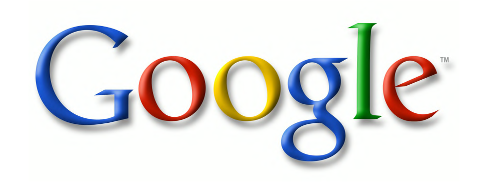



Google


164
50





UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU DROIT D'ASILE DANS LES PORTS NEUTRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

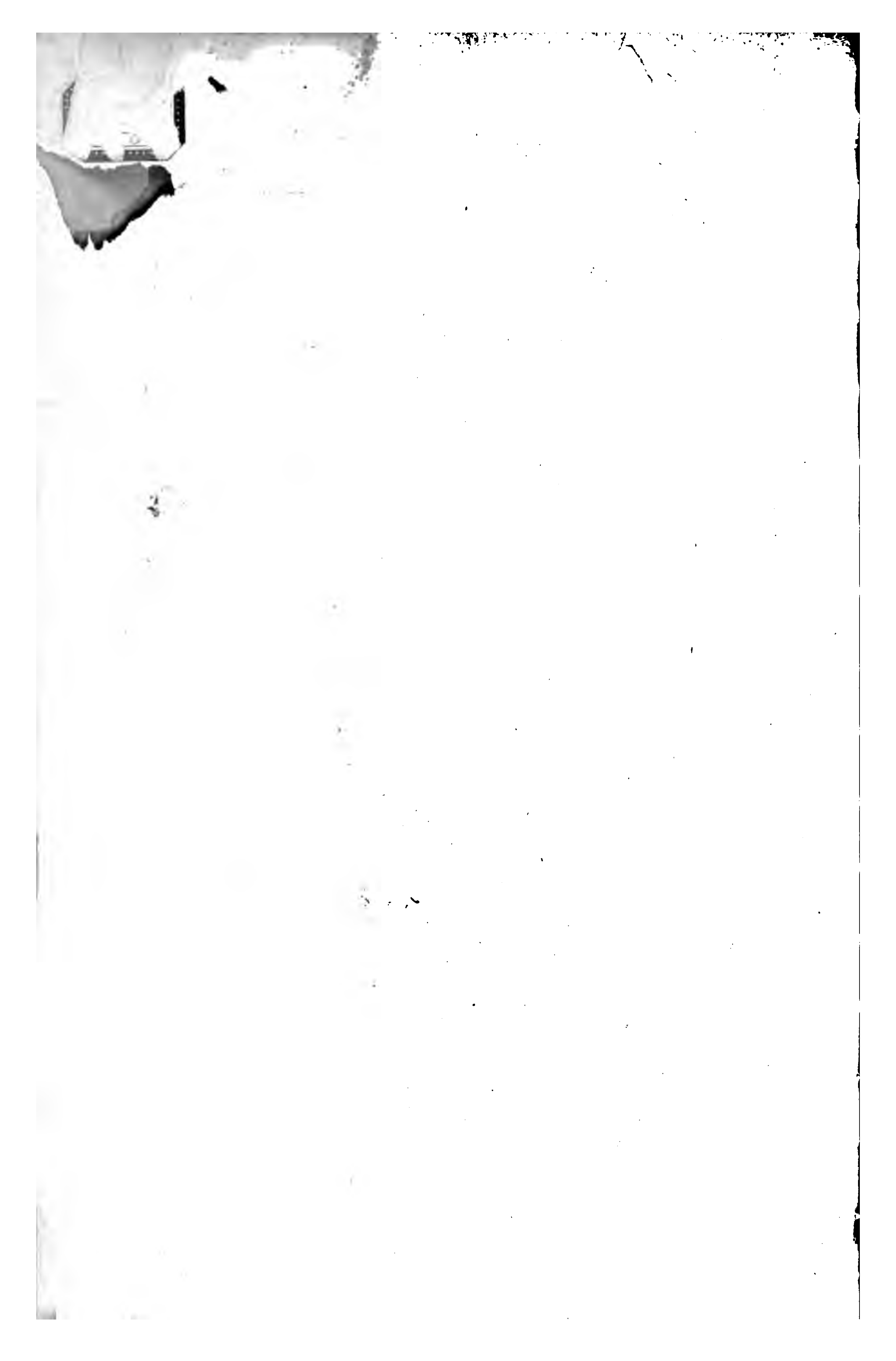
Présentée et soutenue le Jeudi 23 avril 1903, à 2 h. 1/2

PAR

Marcel DANINOS

Président : M. PILLET,
Suffragants { MM. RENAULT, LESEUR, } *professeurs*

PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, Rue Soufflot, 16
1903



THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE DROIT D'ASILE

DANS LES PORTS NEUTRES

I

La question de savoir dans quelle mesure et dans quelles conditions un Etat neutre peut ouvrir ou fermer ses ports aux navires des belligérants, a soulevé dans la théorie autant que dans la pratique de nombreuses et profondes difficultés. Pour les résoudre les jurisconsultes et les gouvernements se sont attaché, les premiers à établir les principes du droit des gens applicables à la matière, les autres à fixer, sinon d'une façon générale et durable, du moins pour chaque guerre et à l'occasion de tout nouveau conflit, comment et dans quelle mesure ils appliqueraient ces principes. Si bien que nous nous trouvons aujourd'hui en face de documents très nombreux et très variés, d'où la notion d'asile, il faut en convenir, ressort assez nettement. Mais sur ce point du droit des gens, dans lequel tout entier la coutume a voix prépondérante, l'œuvre de la doctrine et les conventions des Etats se sont jusqu'à nos jours et dans les conflits les plus récents, trouvé parfois incomplètes ou muettes, tellement sont nombreuses les difficultés que ce sujet

arrêtés permanents (1), puisqu'ils ne risquent pas comme les autres de passer du jour au lendemain de la situation de neutres à celle de bélligérants.

C'est d'ailleurs à la doctrine qu'il appartient de réunir les principes et de fixer les bases sur lesquelles s'appuiera la pratique. L'Institut de droit international s'est donc efforcé de poser les principes du droit d'asile en un réglement en quarante-six articles sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers, pour servir de modèle aux conventions qu'il serait désirable de voir se conclure entre les Etats. Un pareil réglement quoiqu'émanant d'une autorité officiellement reconnue par les Etats ne pouvait prétendre davantage et s'imposer aux gouvernements qui restent souverains chez eux et libres d'appliquer suivant leur propre volonté les principes du droit des gens.

Il est certain, en effet, qu'une réglementation universelle et perpétuelle du droit d'asile est impossible ; qu'il serait chimérique de vouloir poser, à un moment donné et à l'usage de toutes les nations, des règles générales déterminant dans quels cas et dans quelles conditions tout Etat neutre doit donner ou refuser asile aux belligérants, et dans quelle mesure les parties combattantes peuvent s'élever contre sa décision et lui en demander raison. Il eut été cependant pour tous d'une utilité extrême qu'une convention internationale intervînt en la

(1) Le plus complet et le plus récent de ces arrêtés permanents est l'arrêté royal belge du 18 février 1901.

matière; car la coutume est essentiellement variable et sa trop grande souplesse constitue ici un défaut d'autant plus considérable que toute décision prise par un gouvernement en temps de guerre peut comporter des conséquences plus graves encore qu'en temps de paix. Pour remplacer cet accord international certains Etats ont songé à passer entre eux des conventions dans le même but ; mais jusqu'à nos jours les contrats de ce genre passés le plus souvent entre deux puissances seulement n'ont pas donné de résultats satisfaisants (1).

Aussi à l'apparition de chaque guerre moderne voit-on les Etats fixer dans leur déclaration de neutralité les réglements particuliers que leurs autorités maritimes seront chargées d'appliquer vis-à-vis des flottes belligérantes qui demanderont asile dans leurs ports. Il n'est pas étonnant grâce à l'étendue toujours croissante des relations internationales que la plupart de ces réglements internes contiennent des dispositions souvent analogues, parfois mêmes identiques, s'étant inspirés des mêmes principes. Toutefois les navires des belligérants se verront obligés de respecter dans leurs moindres détails les ordonnances de chaque Etat et de se conformer ponctuellement à leurs prescriptions respectives. C'est pourquoi,

(1) Il faut entendre par là que ces conventions entre deux Etats ne réglementaient pas d'une façon générale toutes les conditions de l'asile. Elles fixaient seulement la procédure à suivre sur quelques cas particuliers. Nous citerons au cours de cette étude de nombreux traités particuliers intervenus entre deux Etats, lorsque nous traiterons des matières qu'ils auront respectivement réglées.

dès la déclaration de guerre, tous les neutres que leur situation géographique ou politique expose à un contact quelconque avec les nations en conflit, publient leur déclaration de neutralité et font connaître aux belligérants quelle sera, pendant la guerre, leur attitude en général et comment en particulier ils ont réglementé la question de l'asile dans leurs ports.

C'est ainsi qu'en 1898 à l'occasion de la guerre hispano-américaine on vit paraître quantité de déclarations, proclamations, notes, circulaires, instructions ou messages et dans tous ces actes de neutralité la réglementation de l'asile tenait une place prépondérante (1). Il nous semble intéressant de rappeler qu'en cette circonstance le gouvernement français formula des règles fort précises sur ce dernier point : Le 27 avril 1898 paraissait au *Journal Officiel* une déclaration de neutralité que le ministre de la marine reproduisait dans des instructions adressées aux vice-amiraux, préfets maritimes et autres officiers généraux ou supérieurs commandant à la mer : Le Ministre, s'efforçant de prévoir toutes les difficultés et de laisser le moindre champ possible à l'arbitraire et au doute, non content de fixer à ces fonctionnaires les « règles principales » y ajoutait « quelques observations complémentaires résumant les traditions du gouvernement français. » Le texte entier de ces actes, si l'on excepte quelques brèves recommandations à tous les Français où qu'ils

(1) Voir *Revue de droit international public*, année 1898, tome v, documents.

soient de « s'abstenir de tout fait qui pourrait être considéré comme hostile à l'une des parties, ou contraire à une scrupuleuse neutralité », ce texte était purement et simplement la réglementation de l'asile à accorder dans nos ports aux navires ennemis. Et les documents publiés par les autres gouvernements dans des formes différentes se montraient, quant au fond, analogues aux nôtres.

Mais pourquoi cette importance accordée dans ces actes à la définition de l'asile et à la neutralité maritime ? Pourquoi n'y rappelait-on pas également les principes de la neutralité sur le territoire ? Est-ce à cause de la situation géographique des deux parties en conflit, les Etats-Unis et l'Espagne ? La question, en effet, était surtout utile à poser dans les ports puisque la mer devait servir principalement, en l'espèce, de champ de bataille. Mais ce n'était point là la raison ; dans tout autre cas où le continent neutre pourrait être atteint par les armées ennemies on ne verrait que pour des motifs très spéciaux et exceptionnellement le gouvernement neutre publier le programme de sa neutralité applicable au territoire ; car dans la guerre continentale les principes de la neutralité sont nettement établis.

II

En effet, l'inviolabilité du territoire neutre est absolue ; les belligérants ne peuvent y pénétrer, même lorsque, placés de part et d'autre de ce territoire il existe entre eux des voies régulières de communication (1). Et si, dans la lutte, une troupe armée poursuivie par des adversaires franchissait les frontières du neutre et se refugiait chez lui pour lui demander asile, celui-ci serait dans

(1) Grotius, Wolf et d'autres auteurs soutiennent qu'un belligérant dont la cause est juste peut pour aller à la rencontre de son ennemi, traverser avec ses armées le territoire d'une nation neutre, quand même elle lui en refuserait le passage. Cette doctrine est par trop légèrement greffée sur la théorie de la liberté absolue des voies de communication internationales et sur la justice que chaque belligérant attribue à la cause qu'il défend. Elle ne saurait être trop énergiquement repoussée, tellement sont graves les conséquences pratiques qu'elle peut entraîner et sérieuse l'atteinte qu'elle porte à l'indépendance des nations. Heffter, Hautefeuille et la plupart des auteurs modernes se sont élevés avec raison contre ces principes dans lesquels ils entrevoient la négation implicite des droits et des devoirs stricts de la neutralité.

Cependant, exceptionnellement, il peut se faire qu'une servitude d'ordre public ou une convention conclue avant la guerre imposent à un Etat neutre l'obligation de tolérer le passage des troupes de l'un des belligérants. En pareil cas l'accomplissement de cette obligation ne doit pas être envisagé comme une assistance donnée à ce belligérant et partant comme une violation des devoirs de la neutralité.

Comme exemple de convention autorisant le passage de troupes étrangères, citons celle qui a existé en 1867 entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade pour la circulation des troupes badoises à travers la ville de Bade et le canton de Schaffouse sur le chemin de fer de Constance.

l'obligation de la désarmer et au besoin de l'interner. Dans la guerre de 1870-71 par exemple, tout un corps de troupe, l'armée du général Bourbaki se réfugia sur le territoire suisse et y reçut une généreuse hospitalité (31 janvier 1871) (1). En agissant ainsi on recueille des individus, et non l'armée prise comme un corps. La conscience du monde civilisé réclame l'usage de ces traitements humanitaires. Les unités qui composent une force belligérante ainsi brisée ne sont plus que des êtres malheureux dignes de pitié.

Mais si l'on ne peut, par devoir d'humanité, leur refuser l'asile on ne doit pas non plus favoriser l'une des parties au détriment de l'autre ; aussi afin d'éviter que l'assistance qu'on leur accorde n'outrepasse pas les limites d'une stricte neutralité le droit international exige-t-il, comme le plus sûr moyen d'écarter tout abus, que les fuyards soient immédiatement désarmés et retenus tant que dure la guerre ; internés généralement aussi loin que possible de la frontière voisine des hostilités ils ne rentrent en possession de leur liberté ainsi que de leurs armes qu'après la conclusion de la paix. Sur ce point

(1) Rappelons que dans ce cas les autorités fédérales suisses firent remettre en liberté les prisonniers allemands amenés sur leur territoire par l'armée de Bourbaki, en vertu de la règle qu'un Etat neutre ne saurait permettre à un belligérant de conduire et garder des prisonniers de guerre sur son territoire. (Voir plus loin, pages 65 et suiv.). C'est ainsi que la Bavière se rendit coupable d'une violation flagrante de la neutralité en 1859, à l'époque de la guerre d'Italie, lorsqu'elle accorda à l'Autriche de faire passer à travers son territoire des prisonniers de guerre français. Le gouvernement bavarois était moralement obligé de rendre ces prisonniers à la France.

donc l'Etat neutre n'a pas à s'expliquer : le principe est formel.

Mais en sera-t-il de même en ce qui concerne son littoral et ses eaux territoriales ? Jusqu'à nos jours où l'Institut de droit international a proposé la même solution (1) on s'accordait généralement à dire qu'en temps de paix, aussi bien qu'en temps de guerre une doctrine contraire devait être suivie :

En temps de paix il est de règle qu'une force armée étrangère ne peut franchir les frontières d'un pays sans l'autorisation expresse du gouvernement intéressé ; tandis que l'on admet que les navires de guerre étrangers ont libre accès dans les eaux territoriales d'un Etat. Ceci, à la vérité, est une dérogation à la règle générale, aussi ne doit-on l'appliquer que restrictivement : c'est-à-dire que l'on doit observer rigoureusement les termes ou les conditions dans lesquels cette dérogation a été établie, que ce soit par traité, convention ou coutume. Cette liberté donnée aux navires étrangers est une concession présumée du souverain et cette concession doit cesser dès que l'intention contraire en est manifestée : Tout Etat a le droit, en effet, de fermer ses ports aux navires de guerre étrangers ou de fixer les conditions de l'entrée et du séjour. Ces mesures de prudence sont explicables et légitimes lorsque la sûreté d'un port exclusivement militaire

(1) V° Réglement de l'Institut, art. 42 § 3. « Un navire belligérant se réfugiant dans un port neutre devant la poursuite de l'ennemi, ou après avoir été défait par lui, ou faute d'équipage pour tenir la mer, doit y rester jusqu'à la fin de la guerre. »

est en jeu ; appliquées aux autres ports elles devront être justifiées par les exigences de la sécurité de l'Etat (1). Si d'ailleurs la règle la plus généralement suivie est celle du libre accès elle ne va jamais, hâtons-nous de le dire, sans certaines restrictions. Le Réglement de l'Institut de droit international exige même une autorisation préalable comme condition première et *sine qua non* de l'entrée du navire étranger ; et même chez ceux qui, repoussant toute formalité de ce genre, accordent l'accès de leurs ports à tout venant, il est habituellement admis qu'à titre de courtoisie le navire étranger doit aviser officiellement les autorités locales de son arrivée en faisant connaître son nom, le genre de son armement et ses plus intéressantes particularités. En tous cas, cette libéralité est plus apparente que réelle, n'étant accordée que dans certaines limites : soit que l'on restreigne, le plus souvent à trois, le nombre des bâtiments de guerre portant même pavillon qui puissent être admis simultanément dans les eaux territoriales ; soit que l'on mette un terme à la durée de leur séjour.

(1) C'est ainsi que l'on peut expliquer le cas du port et de la rade intérieurs de Copenhague qui sont défendus à tous les bâtiments armés ou ayant à bord de la poudre. De même la fermeture d'un port peut être justifiée par des raisons sanitaires. Il convient d'ajouter que la fermeture peut avoir un caractère obligatoire même pour le souverain du port si elle est stipulée par traité à titre de servitude internationale, par exemple le port d'Antivari et les eaux territoriales du Montenegro. (Traité de Berlin, 13 juillet 1878). La Porte ottomane regarde comme une règle immuable de son empire le principe en vertu duquel il est défendu aux vaisseaux de guerre de toutes les puissances étrangères d'entrer dans les détroits du Bosphore et des Dardanelles. (Convention des détroits, 15 juillet 1841).

Mais, si cette différence de traitement entre les armées de terre et les flottes des belligérants est justifiable en temps de paix, la circulation des premières étant plus dangereuse, pour le neutre que celle des navires, en sera-t-il de même en temps de guerre ?

Pourquoi établir une telle distinction entre les soldats et les marins ? d'abord, disait-on, parceque la différence de leur métier et de leur situation l'exige : le soldat en quittant sa garnison reste certain de trouver nourriture et gîte tant qu'il ne quitte pas son pays ; partout les nationaux se feront un devoir d'offrir aux armées une bienveillante hospitalité. En outre, il n'est pas de circonstance qui puisse obliger un corps de troupe à franchir les frontières d'un pays neutre sans lui demander son autorisation, à moins qu'il ne soit poursuivi par l'ennemi : dans lequel cas nous avons vu quels étaient les devoirs du neutre. Tandis que le navire de guerre en levant l'ancre de son port d'attache devient le jouet des flots ; combien plus hasardeuse est l'existence du marin à la merci d'un coup de vent ; de nos jours encore, grâce aux progrès de la science navale, les escadres, composées de bâtiments formidables, qui semblent à l'abri de toute épreuve, n'ont plus à craindre de ces avaries irréparables qui obligeaient les anciennes frégates désemparées à se laisser aller au gré de la tempête et jeter à la côte. Néanmoins il peut arriver à tout cuirassé, à la suite d'un accident, d'avoir à gagner la terre au plus vite afin de réparer. En dehors de ce cas il est d'autres circonstances

qui contraindront un équipage à se rapprocher du continent : après de longues péripéties de combat, les aliments viendront à manquer ; les hommes seront privés d'eau ; la provision de charbon s'épuisera ; il n'y aura qu'une issue à pareille situation : aborder à la terre la plus proche, quelle qu'elle soit. Galiani trouve ainsi suffisamment justifiée par la différence de leur sort la diversité de traitement du soldat et du marin. Mais cette raison n'expliquerait pas, entre autres, pourquoi l'on ne soumet pas, selon le principe le plus généralement admis, le bâtiment qui réclame l'asile dans le port neutre au même désarmement que les armées de terre. Galiani l'a d'ailleurs reconnu, et il faut ici lui faire gloire d'avoir émis depuis plus d'un siècle des idées que l'on reprend de nos jours ; il proposait de désarmer ce navire tout en reconnaissant que cette règle n'était pas admise de son temps par les nations et que, si l'on trouvait quelques exemples de son application, ce n'était que par le fait personnel de quelques armateurs particuliers (1).

Il faut ajouter une raison plus importante à cette différence de traitement : c'est que les armées de terre sont d'un logement plus difficile et leurs allées et venues à l'intérieur d'un pays peuvent être un danger pour sa neutralité et sa tranquillité. Tandis que les vaisseaux des belligérants continueront de servir de caserne à leur équipage et pourront au besoin circuler dans les eaux

(1) Voir Hautefeuille, t. II, p. 95 ; Kleen, de la neutralité, t. II, p. 31.

territoriales sans dommage appréciable et sans aucune crainte pour la sécurité du neutre.

Quoi qu'il en soit, l'admission des navires de guerre à l'asile dans les ports neutres ne constitue qu'une faculté purement bénévole à laquelle aucune sanction ne saurait être attachée, et qui, au cas de refus du gouvernement neutre, ne pourrait offrir aux belligérants matière à représailles contre lui. Ceux-ci n'auraient le droit de se trouver offensés que si le neutre, après avoir refusé à l'un l'abri qu'il implorait, l'avait accordé à l'adversaire dans une circonstance semblable ; car il y aurait alors plus qu'un manquement aux devoirs de l'hospitalité, il y aurait rupture de la neutralité au profit de l'une des parties en conflit et au détriment de l'autre.

Ces généralités étant établies dans leurs grandes lignes, il s'agit de voir comment le droit des gens et les différents actes particuliers des puissances appliquent le principe de l'asile et quelles limitations, quelles exceptions, sont susceptibles d'y être apportées.

III

Et d'abord, nous l'avons dit, en règle générale, tout Etat neutre est libre d'ouvrir ou de fermer ses ports aux navires de guerre des belligérants ; ce n'est là qu'une application pure et simple du droit de souveraineté. Quels seront les mobiles auxquels un gouvernement obéira, lorsqu'il se verra dans l'obligation de choisir entre l'une ou l'autre de ces deux solutions ? Il est évident qu'il se laissera guider surtout et avant tout par son intérêt personnel ; or, on ne s'expliquerait guère pourquoi dès le principe il choisirait la ligne de conduite la moins libérale et se déciderait à fermer à l'un et l'autre des belligérants ses rades et ses ports ; car il lui est facile, tout en fixant au contraire que l'accès de ses eaux territoriales sera libre, d'apporter à cette règle telles restrictions qu'il jugera convenables pour assurer la tranquillité publique, pour garantir les propriétés et le bien-être de ses nationaux d'une part, et d'autre part pour rendre service aux belligérants, sans préjudice pour aucun, avec une impartialité et une libéralité même, qui ne pourront que profiter à sa réputation et tourner à son avantage. En effet, l'état de paix, pour être celui qu'un peuple doit toujours désirer et rechercher et qui d'ail-

leurs aujourd'hui se trouve être l'état normal grâce à la sagesse des nations, peut malheureusement se voir troublé même chez les puissances les plus prudemment gouvernées ; de sorte que celui qui aura montré le plus de clémence et de générosité tant qu'il jouissait d'une pacifique neutralité trouvera plus facilement auprès de ceux, que, belligérants, il a accueillis dans la détresse, le même traitement et le même asile. Si bien que l'on peut dire que l'Etat neutre a tout intérêt à admettre en principe dans ses eaux territoriales les navires des puissances en conflit, puisque, tout en se préservant par des restrictions nettement déterminées, il se fait, par sa libéralité et pour le cas où le fléau de la guerre s'abattrait un jour sur lui, des titres à la reconnaissance sinon à l'amitié de la part de ceux qu'il a autrefois accueillis.

L'Histoire, montre d'ailleurs que les peuples ont fini par reconnaître qu'il était d'une meilleure politique d'adopter le régime le plus libéral, puisque l'on voit, dans le cours des guerres modernes surtout dans les épisodes de celles de 1866 et 1870, les neutres se départir successivement et peu à peu de leur sévérité. Aujourd'hui l'on peut dire qu'en fait, ils admettent l'asile : nous en avons eu l'exemple en 1898 après la déclaration de guerre entre l'Espagne et les Etats-Unis; parmi les nombreuses proclamations qui la suivirent une seule est à retenir qui adopta la solution rigoureuse, celle de la Chine qui décidait dans son article 2 que ses ports seraient fermés aux navires de guerre des belligérants excepté au cas de détresse.

Les autres, en général, sans abdiquer aucun de leurs droits de souveraineté et de contrôle dans l'étendue des eaux qu'ils livraient à l'accès des forces combattantes, accordaient toute l'asile sous des conditions plus ou moins restrictives : les unes ne fixaient aucune limitation de durée, telles les instructions françaises du ministre de la marine du 26 avril 1898 (art. 2) ; d'autres donnaient un délai de 24 heures, soit à partir de l'entrée du navire quand il n'avait fait qu'une simple halte, soit à partir de l'achèvement des réparations ou de l'embarquement des provisions autorisées (1); telles les proclamations de neutralité anglaise, danoise, russe à l'occasion du même conflit : telle est encore la solution adoptée par l'Institut de Droit international dans les cas où il admet que le navire entré dans le port neutre, peut en ressortir ; Les unes n'admettent que les navires non accompagnés de prises, et ce furent les plus nombreuses dans la guerre de 1898 (2) ; ainsi dispose également l'Institut de droit international dans son Réglement des prises maritimes

(1) Un traité déjà ancien, du 14 février 1663, entre la France et le Danemark, mais confirmé par un autre du 10 juillet 1813, dit, art. 30 : « Les navires de guerre de l'un des deux rois auront liberté d'entrer dans les havres, les rivières et les ports de l'autre, et d'y demeurer à l'ancre tant qu'ils voudront, à la charge toutefois qu'ils n'y feront pas trop long séjour et sans nécessité qui puisse causer du soupçon au gouverneur des lieux, à qui même les capitaines des navires seront obligés de faire entendre la cause de leur arrivée et de leur séjour. » La France a signé avec les autres puissances de nombreux traités où ce même principe est proclamé dans des termes analogues ; citons les traités suivants avec la Hollande, 27 avril 1662, 20 septembre 1697, 12 décembre 1739.

(2) Ainsi décidèrent l'Angleterre, l'Italie, le Portugual, le Danemark, la Suède, le Japon.

(art. 59) ; il en est qui refuseront l'entrée aux navires accompagnés de prises, d'autres la leur accorderont en limitant à 24 heures la durée de leur séjour : c'est cette dernière solution que l'on rencontre déjà en 1681 dans l'Ordonnance de la Marine (liv. III titre IX, art 14), et qui fut reproduite implicitement dans les instructions françaises de 1898 (art. 2) ; (1). Les unes, enfin, faisant à ce point de vue une distinction bien marquée entre la marine régulière des Etats et les corsaires, accueillaient la première et repoussaient ces derniers, soit d'une façon absolue (2), soit après leur avoir accordé un abri de 24 heures (3) ; avoir exigé parfois un cautionnement pour répondre de leur conduite ultérieure. Citons en terminant une double restriction mentionnée dans l'arrêté belge du 18 février 1901, limitant d'une part l'asile à la

(1) Le gouvernement brésilien décidait de même en cette circonstance. Art. 14 de l'ordonnance de la Marine de 1681 : « Aucuns vaisseaux pris par les capitaines ayant commission étrangère ne pourront demeurer plus de 24 heures dans nos ports et havres, s'ils n'y sont retenus par la tempête ou si la prise n'a été faite sur nos ennemis. » Cet article est conforme à l'art. 5 de la déclaration ou règlement du roi du 1er février 1650, conçu ainsi qu'il suit : « Et pour obvier aux fraudes qui se commettent pour couvrir les mauvaises prises ou pirateries qui ruinent le commerce, nous défendons à tous gouverneurs des villes, places et châteaux qui sont sous notre obéissance de souffrir dans leurs ports et rades, plus de 24 heures, aucuns capitaines de vaisseau ayant commission étrangère qui aient fait des prises, si ce n'est qu'ils y aient relâché et soient contraints d'y demeurer par mauvais temps ; et encore à la charge de n'y vendre ou laisser aucunes marchandises par eux prises, en quelque sorte et manière que ce soit. » (Voir page 34, note 2, la suite de cette disposition relative aux ventes des prises).

(2) C'est ce que firent entre autres le royaume des Deux-Siciles en 1740 et en 1756, et le Portugal pendant les guerres de la Révolution française.

(3) Telle la déclaration brésilienne de 1898.

durée normale de 24 heures et ajoutant qu'il serait refusé à tout návire qui le réclamerait à nouveau dans un délai de trois mois (art. 8) ; d'autre part (et cette limitation inscrite à l'article 1er de l'arrêté belge en tête des dispositions relatives au temps de paix s'applique également et à plus forte raison en temps de guerre) restreignant à trois le nombre des bâtiments portant le même pavillon qui pourraient entrer librement dans les ports belges de la mer du Nord et mouiller dans les eaux territoriales. C'est là une mesure de précaution en vue d'écarter le danger qui pourrait résulter de la présence de forces étrangères supérieures ; et l'Institut de droit international ayant observé qu'il existe aujourd'hui des cuirassés dont la force équivaut à toute une escadre exige dans tous les cas (et non pas seulement au cas où le nombre des navires serait supérieur à trois) l'autorisation préalable (1).

(1) A cette disposition de l'arrêté belge de 1901 on peut comparer celle de la convention de Constantinople (article 7, alinéa 2) du 29 octobre 1888 qu limite à deux le nombre des navires de guerre que chacune des puissances ayant signé la convention, en y ayant adhéré, peut faire stationner dans les ports d'accès du canal de Suez et de Port-Saïd. Ce qu'il faut plus particulièrement remarquer dans cette dernière disposition, c'est qu'elle limite les droits du souverain local, lequel se trouve ainsi obligé d'accepter deux stationnaires de chaque puissance et ne peut se permettre d'en accepter davantage.

Ces restrictions conventionnelles de la part des puissances, qui sont très fréquentes, se bornent à des limitations dont l'étendue ne varie guère ; la France a signé avec diverses puissances des traités qui permettaient de recevoir tantôt trois, tantôt quatre, tantôt cinq navires de guerre dans leurs ports respectifs. Traité du 10 octobre 1796, pas plus de quatre, avec les deux Siciles. Traités du 10 août 1797 avec le Portugal et du 17 octobre 1797 avec l'Autriche. Traité de 1667 entre l'Angleterre et la Hollande pas plus de huit vaisseaux. Convention dano-génoise, quatre. Convention

Il est une catégorie de bâtiments, ceux qui servent d'hôpitaux militaires et qui sont facilement reconnaissables à leurs couleurs, qui échappent à ces différentes restrictions ; c'est là une application des principes établis par la convention de Genève du 29 Juillet 1899, lesquels ont été étendus à la guerre maritime par l'art. 1er al. 2 de la convention de La Haye ainsi conçu : « Ces bâtiments (les bâtiments-hôpitaux militaires) ne sont pas non plus assimilés aux navires de guerre au point de vue de leur séjour dans un port neutre. » Il est en effet indispensable que ces ambulances maritimes jouissent des mêmes avantages que procure le drapeau blanc sur les champs de bataille ; ne portant à bord que des blessés ou des malades d'une part, des médecins et tout le personnel et le matériel d'infirmerie de l'autre, non seulement on ne voit pas quel préjudice il pourrait résulter de leur séjour dans un port neutre (sauf le cas d'épidémie et le danger de la contagion) mais encore il ne pourrait être qu'inhumain de refuser aux malheureux que la guerre a rendu impotents, un secours et des remèdes dont peut dépendre leur vie. (Voir plus loin page 67 et suiv.)

russo-portugaise de 1798, six navires maximum. Traité du 11 janvier 1787 entre la France et la Russie, art. XIX. « Les vaisseaux de guerre des deux puissances contractantes pourront demeurer à l'ancre tant qu'il leur sera nécessaire...... Dans les ports fortifiés des villes, où il y a garnison, il ne pourra pas entrer plus de cinq vaisseaux de guerre à la fois, à moins qu'on n'en ait obtenu la permission pour un plus grand nombre ».

IV

Maintenant que nous avons établi que, conformément à la théorie autant qu'à la pratique actuelle du droit des gens, l'asile était en principe accordé de nos jours par les États neutres, voyons quels sont à ce point de vue leurs droits et leurs devoirs vis-à-vis des belligérants, et réciproquement si ces derniers, en face des obligations auxquelles ils sont astreints, peuvent personnellement revendiquer certains droits.

Et d'abord il est certains cas où l'asile se présente comme une nécessité et où les principes de l'humanité la plus rudimentaire commandent de porter secours : ce sont les cas de détresse (1), ceux où le marin est en danger de mort et qui rendent sa personne respectable envers tous. Il n'est aucune obligation d'impartialité ou de neutralité qui puisse s'opposer à ce devoir de conscience ; comment un pays neutre pourrait-il rester sourd au cri de détresse d'un équipage, quand l'ennemi lui-même serait prêt à lui porter secours ; on rencontre

(1) Il faut cependant rappeler que le règlement français du 26 juillet 1778, confirmé par les articles 19 et 20 de l'arrêté du 6 germinal an VIII, plaçait les navires ennemis qui échouaient sur les côtes de France sur la même ligne que les bâtiments capturés en pleine mer. — Voir à la page suivante le cas de l'*Élisabeth* et du *Belliqueux* (note 3).

dans l'histoire plusieurs exemples de ce genre : en 1746 le vaisseau anglais « Elisabeth » pour échapper à une perte certaine et se trouvant en face des côtes ennemies, se réfugia dans le port de la Havane ; il y fut reçu avec humanité et put se retirer ensuite (1). Une autre fois encore, une frégate anglaise en croisière sur les côtes de France à l'embouchure de la Loire vint échouer la nuit sur des rochers dangereux ; sur ses signaux de détresse, l'autorité maritime de Croisic envoya des secours, la fit renflouer et la mit en état de prendre le large (2). Il est permis d'ajouter d'ailleurs en mentionnant ces actes dignes d'éloges que l'on ne trouve guère au compte de l'Angleterre d'exemples de cette politique généreuse (3).

Mais que faut-il exactement entendre par l'expression « cas de détresse ? » (4).

(1) Le capitaine Edwards, commandant de l'« Elisabeth », se présenta au gouverneur du port et lui adressa ce discours : « Je viens vous remettre mon vaisseau, mes matelots, mes soldats et moi-même ; je ne vous demande que la vie pour mon équipage ». — « Jamais, lui répondit le gouverneur espagnol, je ne me rendrai coupable d'une action infâme. Si nous vous avions pris en combattant, en pleine mer ou sur nos côtes, votre vaisseau nous appartiendrait, et vous seriez nos prisonniers. Mais battu par la tempête, c'est la crainte du naufrage qui vous a jeté dans ce port. J'oublie donc et je dois oublier que votre nation est en guerre avec la nôtre ; vous êtes des hommes et nous aussi ; vous êtes malheureux et nous vous devons de la pitié.... Je ne vois en vous que des étrangers pour qui l'humanité réclame des secours. » Et il leur donna un passe-port.

(2) On dit que le gouvernement anglais, à la demande de son commandant reconnaissant d'une pareille générosité, fit mettre en liberté ceux qui parmi les prisonniers français en Angleterre, étaient parents des marins qui avaient concouru au sauvetage de la frégate.

(3) Le « Belliqueux » tomba aux mains des Anglais dans une circonstance identique et fut fait prisonnier. (Voir Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, p. 289 et s.)

(4) Les législations nationales ayant trait spécialement à l'ordre et aux

La plupart des actes ou réglements ont adopté pour cette définition le système de l'énumération ; mais ce procédé ne saurait être pratiquement employé suivant la méthode restrictive. Le Réglement de l'Institut de droit international, tout en l'adoptant dans la forme, a su, par les termes larges de son énumération, écarter les dangers de la méthode : suivant son article 43 § 2, il y a détresse dans les quatre cas suivants : 1° défaite, maladie, ou équipage insuffisant ; 2° péril de mer ; 3° manque de moyens d'existence ou de locomotion (eau, charbon, vivres) ; 4° besoin de réparation. On peut même se demander pourquoi les rédacteurs de ce paragraphe se sont donné la peine de grouper, sous quatre numéros distincts, des cas qui, sans être très dissemblables les uns des autres pourraient être classés sous un ordre très différent. Aussi préférons-nous l'énumération donnée par la plupart des déclarations de neutralité : selon la formule la plus fréquente on voit cités les cas de « *danger de mer, d'avaries graves et de manque de vivres ou de combustibles* » (art. 10 de l'arrêté belge par ex.), ces termes étant assez

conditions de l'asile donné dans les ports aux navires belligérants en détresse, commencent avec la guerre de Crimée. Les Royaumes-Unis de Suède et de Norvège donnent l'exemple les premiers par la circulaire du ministre des affaires étrangères du 15 décembre 1853 (V° Kleen, Lois et usages de la neutralité, t. I, p. 540) et le décret suédois du 8 avril 1854, bien que les dispositions concernant la détresse elle-même n'y soient encore que rudimentaires ; le Danemark et les Etats-Unis suivirent bientôt cet exemple, les autres puissances peu à peu. L'ordonnance américaine, assez détaillée et plus importante, contient un ensemble de dispositions qui ont été considérées comme l'expression de la manière de voir prédominante, en Europe aussi, avant la réglementation de la matière, et les lois européennes semblent l'avoir prise plus ou moins pour modèle.

généraux pour comprendre tous les autres cas qu'un texte de loi ne peut prévoir.

Quand donc ces prescriptions relatives aux cas de détresse seront-elles applicables ? C'est évidemment lorsque les neutres auront déclaré que, en principe et en dehors de ces cas particuliers, leurs ports seraient fermés aux navires des belligérants ; nous avons dit que cette solution tendait à se faire de plus en plus exceptionnelle et qu'en 1898, lors de la guerre hispano-américaine un seul pays, la Chine, l'avait adoptée dans toute sa rigueur ; nous ajoutions que l'Institut de droit international avait rédigé dans le même sens la disposition de son Réglement (1).

Dans ces cas exceptionnellement graves où la vie de créatures humaines s'est trouvée en danger, il faudra cependant une fois le péril conjuré tenir compte des conditions générales de l'asile prescrites par les réglements des neutres ; le navire qui aura été secouru parce qu'il se trouvait en détresse sera soumis au régime normal des autres navires admis dans les ports neutres ; par exemple si des limitations de durée sont imposées par les autorités locales il sera contraint de les respecter à dater du moment où la détresse sera effectivement conjurée. C'est cette dernière règle qui est généralement appliquée à certains navires pour lesquels la plupart des arrêtés se

(1) Voir page 23, dans un autre paragraphe de ce même article nous verrons que l'Institut s'est montré encore plus sévère et plus absolu dans sa conception de la neutralité maritime.

montrent plus sévères : je veux parler des bâtiments accompagnés de prises et des corsaires; le plus souvent l'entrée des ports neutres leur est refusée et ce n'est que lorsqu'ils se trouveront dans un des cas de détresse précités que, par humanité, ils seront accueillis ; aussitôt hors de danger, ils devront reprendre le large.

Lorsque les puissances neutres auront défini par une énumération restrictive les différents cas de détresse, il sera fort utile pour les belligérants d'en connaître la liste; car s'il est vrai que la détermination de la détresse n'est qu'une pure question de fait suivant les circonstances, encore faut-il se soumettre aux réglementations sévères qui régissent ces cas d'exception. C'est pourquoi nous pouvons constater ici encore qu'il est indispensable de publier et de porter à la connaissance des belligérants le texte des arrêtés pris par les puissances neutres lors de chaque déclaration de guerre : de cette façon les parties en conflit pourront régler la marche de leurs navires en toute connaissance de cause; ceux-ci sauront quels ports leur sont fermés et quels leur sont ouverts, et dans quelles circonstances bien déterminées ils pourront y trouver abri (1).

(1) Lorsqu'un navire de guerre (ou de commerce), voulant pénétrer dans le port, sera jeté par la tempête sur les récifs de la côte, le neutre devra, après lui avoir porté secours, remettre à l'Etat dont dépendait ce navire, tout ce qui a pu être sauvé du naufrage. Dans le traité de navigation et de commerce contenu dans le traité d'Utrecht (1713), il est dit, art. 33 : « Arrivant que des navires de guerre ou marchands contraints par tempête ou autre accident, échouent contre des rochers ou des écueils de l'un ou l'autre allié, qu'ils s'y brisent ou qu'ils y fassent nau-

V

Sans chercher à établir une classification entre les différentes législations suivant la diversité des lois qui régissent leur droit d'asile, on peut cependant, sur le principe même de l'asile, les ranger en deux catégories : celles qui l'admettent, et qui sont la généralité, et celles qui s'y refusent, qui constituent l'exception, de plus en plus rare. Les premières sont obligées, dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat et par suite du devoir d'abstention qui est de l'essence de la neutralité, d'apporter des restrictions à la liberté du principe ; les autres se voient parfois contraintes, par humanité, d'oublier la sévérité

frage, tout ce qui aura été sauvé des vaisseaux et de leurs apparaux, effets ou marchandises, ou le prix qui en sera provenu, sera restitué de bonne foi aux propriétaires, en payant seulement les frais qui auront été faits pour les sauver;... et leurs sérénités majusimes s'interposent de part et d'autre pour faire châtier sévèrement ceux de leurs sujets qui auront inhumainement profité d'un pareil malheur. »

Traité de 1725 entre l'Espagne et l'Autriche, art. 33 : « Si quelque vaisseau vient à faire naufrage sur les côtes, les officiers du domaine ou du fisc ne peuvent y prétendre ou s'attribuer aucun droit, et le pillage sera sévèrement défendu à tous les particuliers. Même le seigneur ou les magistrats du lieu le plus voisin seront obligés de secourir de tout leur pouvoir ceux qui auront souffert le naufrage et de s'employer diligemment à faire sauver ce qui se pourra du navire brisé et à le mettre en sûreté ; moyennant quoi aussi le droit de sauvement leur appartiendra sur le pied de cinq pour cent de la valeur des marchandises ; et outre cela les dépenses faites pour cette œuvre pieuse leur seront remboursées.

qui a dicté leurs dispositions et d'ouvrir leurs ports aux belligérants en détresse.

Quelque soit donc le parti auquel le neutre se range, il peut se voir exposé, plus ou moins fréquemment, à recevoir dans ses eaux des navires de guerre. De cette présence chez lui de forces combattantes vont résulter de nombreuses difficultés ; il aura à combiner son devoir d'abstention vis-à-vis des belligérants avec celui de faire respecter par eux la tranquillité de son domaine maritime et les biens de ses nationaux. Cette tâche est évidemment très ardue, et nous allons voir qu'en plus d'une circonstance les principes essentiels d'une stricte neutralité devront être sacrifiés.

Et d'abord quel est l'usage lorsque, au courant d'une guerre, des troupes armées franchissent les frontières neutres pour trouver un refuge dans ce territoire inviolable ? Il est, nous l'avons dit, très nettement établi : ces troupes, après avoir été désarmées, y restent internées jusqu'à la fin de la guerre ; et cette pratique n'est que l'application fidèle des règles essentielles de la neutralité : car ceux qui ont trouvé devant la poursuite de l'ennemi un abri salutaire, sans lequel ils seraient tombés morts ou prisonniers, doivent être logiquement tenus comme hors de combat ; il est rationnel et juste que leur rôle de combattant soit terminé, car on ne saurait admettre que leur poursuivant, qui se croyait déjà vainqueur, après s'être vu ainsi indirectement dépouillé d'une proie presque certaine, fut attaqué au retour par ceux qui avaient trouvé chez le neutre des forces nouvelles.

Faut-il étendre cet usage à la guerre maritime et traiter de la même façon les navires admis à l'asile dans les ports neutres ? Devra-t-on également, après les avoir désarmés, les retenir jusqu'à la conclusion de la paix ? Ne serait-il point contraire aux principes universellement reconnus que de leur permettre, une fois hors de danger, de reprendre leur marche vers de nouveaux combats ? Il semble que l'assimilation soit toute naturelle ; puisque l'on a admis en effet, lorsqu'il s'agissait de ses frontières terrestres, que le neutre pouvait se départir de la passivité auquel il est astreint, pour retenir sur son territoire ceux qui y étaient entrés afin d'échapper à l'ennemi, il n'est pas de raison qui, à première vue, s'oppose à l'exercice de ce même droit de souveraineté, lorsqu'au lieu d'user des voies de terre les belligérants ont pénétré chez lui par la mer. Aussi cette assimilation a-t-elle été préconisée par certains auteurs (1).

C'est ainsi que M. Kleen, dans le rapport complémentaire qu'il présenta en 1898 à l'Institut de droit international, développa cette opinion et la fit passer dans le réglement de l'Institut qui formule ainsi son article 42 § 3 : « Un navire belligérant se réfugiant dans un port neutre devant la poursuite de l'ennemi, ou après avoir été défait par lui, ou faute d'équipage pour tenir la mer, doit y rester jusqu'à la fin de la guerre. Il en est de même s'il transporte des malades ou des blessés, et qu'après les avoir

(1) V° *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XVII, p. 68 et 69.

débarqués, il soit en état de combattre. » Il est évident que dans les différents cas énumérés dans cette disposition il faudrait, si l'on s'attachait aux notions les plus strictes de la neutralité, déclarer comme une aide inconciliable avec ces principes la permission accordée à ces navires de ressortir du port pour reprendre la lutte. Mais il eût été plus logique de faire une distinction entre ces différentes circonstances (qui toutes d'ailleurs constituent des cas de détresse), dont est résultée l'admission à l'asile, et décider qu'il y aurait possibilité de ressortir pour ceux qui auraient été accueillis en dehors de la poursuite immédiate de l'ennemi, tandis que dans ce cas, où le refuge a pris les proportions d'un secours véritable et effectif, au détriment même du poursuivant, l'internement serait obligatoire jusqu'à la fin des opérations (1). Car on ne saurait taxer de partialité le neutre qui donne asile à un navire dont la détresse n'est due

(1) Si le Réglement de l'Institut de droit international n'indique aucune distinction de ce genre, M. Kleen au contraire semble se montrer plus sévère dans ce dernier cas. En effet, il dit bien que : « Ceux qui profitent de l'asile ont en l'acceptant, renoncé à toute coopération dans la guerre et à tout rôle comme combattants ; il doivent à partir du moment de leur réception être considérés comme des individus séparés des forces belligérantes et auxquels il ne reste plus que le caractère tout privé de victimes des malheurs de la guerre. » Mais il ajoute plus loin, avec plus d'insistance..... « Toute force belligérante (corps, soldats, escadre, navires), culbutée sur la frontière ou chassée de la haute mer, et entrée, soit sur le sol, soit dans les eaux ou ports des possessions neutres, doit y être immédiatement désarmée et internée dans l'Etat neutre jusqu'à la conclusion de la paix. L'internement n'implique pas captivité ; il n'est qu'une garantie contre l'abus de l'hospitalité neutre. » (Lois et usages de la neutralité).

qu'à des phénomènes naturels ou accidentels, indépendants de toute hostilité récente, et loin du théâtre de la guerre.

Mais dans la pratique toute distinction a même été jugée inutile; et si, comme nous l'avons dit, quelques auteurs ont opté, avec M. Kleen et l'Institut de droit international, pour la solution rigoureuse, il n'est pas un seul Règlement interne qui n'ait reconnu, du moins implicitement, la faculté pour les belligérants de sortir du port neutre où les hasards de la guerre l'ont contraint à entrer. C'est là une règle universellement admise, et Perels dans son Droit maritime international la considère comme « un principe fondamental du droit des gens. »

Ne faut-il point s'étonner d'une opposition aussi nette, aussi absolue entre le monument de la doctrine le plus important en la matière, je veux dire le Règlement de l'Institut du droit international, et les arrêtés individuels des Puissances, dont pas un n'ait voulu s'arroger ce droit de souveraineté que lui offrait la doctrine ? Certes, car nous ne trouverons pas au cours de cette étude d'autres divergences aussi franchement marquées ; mais c'est la meilleure preuve que l'on puisse donner de l'excès incompréhensible de sévérité, dont l'Institut de droit international a usé sur ce point.

Quel est en effet l'utilité d'une règle aussi stricte ? Quels sont les intérêts qu'elle prétend favoriser ? Sont-ce ceux du neutre, ou ceux des parties en conflit ?

L'histoire montre assez que les neutres n'ont jamais éprouvé que du préjudice dans l'exercice, par les belligé-

rants, de l'ancien droit de passage. Pendant des siècles on n'a entendu que des plaintes, proférées par ceux qui voyaient leur territoire traversé par les armées des belligérants, et les violences, les pillages même se succédaient, sans réparation, sans châtiment. Aujourd'hui certes les temps ont changé : et si le droit international oblige les neutres à désarmer et à interner les troupes qui, dans la lutte, ont franchi leurs frontières, il leur offre tous les moyens possibles de réparation ; les dégâts qu'ils ont pu subir et les dépenses qu'ils ont faites pour l'entretien de ces hommes leur sont remboursés, une fois les opérations terminées par l'Etat auquel ceux-ci appartiennent.

Mais il n'en résulte pas moins pour eux une gêne considérable ; cette détention, à laquelle les contraint le principe de l'inviolabilité de leur territoire, ne va pas sans dérangements ; des casernements parfois considérables seront nécessaires à l'installation des réfugiés. Toutefois l'emplacement, à défaut de confortable, fera rarement défaut ; un campement provisoire se dresse n'importe où ; tandis que les bassins, les ports, les rades n'ont qu'une étendue limitée, et il en existe beaucoup où il sera impossible à une escadre nombreuse de se trouver en sûreté. Certes un cuirassé circulera dans les eaux neutres avec moins de danger pour la tranquillité publique qu'une armée de terre à l'intérieur du territoire ; nous avons déjà constaté cet avantage lorsque nous avons établi le principe de la liberté de l'asile, en face de celui de l'inviolabilité du territoire ; mais si à cette unité de combat

venaient s'en ajouter d'autres, une impossibilité matérielle, résultant de l'exiguïté du lieu, s'opposerait fréquemment à l'application de la formule admise par l'Institut de droit international (1). En dehors de cet inconvénient, suffisant à lui seul pour repousser cette formule, d'autres, non moins importants, viennent plaider en faveur de la solution libérale :

Nous verrons en effet plus loin que les autorités locales sont astreintes à une surveillance très étroite quant aux agissements des navires de guerre admis à l'asile dans leurs ports : leur responsabilité, déjà gravement engagée lorsqu'elles n'ont à contrôler que deux ou trois bâtiments, pendant un séjour limité parfois à 24 heures, serait à la vérité écrasante si elle devait s'étendre à l'infini.

Si encore les neutres étaient les seuls à souffrir d'une semblable pratique, peut-être pourrait-on consentir à

(1) En 1825, une escadre nombreuse se trouva arrêtée pendant plusieurs heures à l'entrée du port de la Havane par suite des difficultés que faisaient les autorités espagnoles de recevoir une force aussi imposante ; grâce aux explications du contre-amiral Jurieu, qui commandait cette escadre, les vaisseaux français purent prendre leur mouillage pendant quelques jours.

Traité de paix entre l'Espagne et le Portugal, 1715, art. 19. « Les vaisseaux de guerre pourront entrer réciproquement dans les ports de la domination des deux Couronnes, pourvu que dans les plus grands ports il n'y en ait en même temps plus de six, et plus de trois dans les ports qui sont moindres. Et en cas qu'un plus grand nombre de vaisseaux de guerre arrivent devant un port de l'une des deux nations, ils n'y pourront pas entrer sans la permission du gouverneur ou du magistrat ; si cependant contraints par le gros temps ou par quelque autre nécessité pressante ils viennent y entrer sans en avoir demandé la permission, ils seront tenus de faire d'abord part de leur arrivée, et ils n'y demeureront qu'autant de temps qu'il leur sera permis, ayant grand soin de ne faire aucun dommage ni préjudice au dit port.»

l'adopter ; mais l'intérêt des belligérants eux-mêmes s'y oppose : leurs forces seront désunies, leurs escadres morcelées, leurs navires éparpillés ça et là ; les bâtiments qu'ils auront armés au prix de grands sacrifices seront immobilisés, et aux dépenses déjà faites s'ajoutera à la fin de la guerre, le montant de l'addition que réclamera le neutre.

Bref il n'est personne qui n'ose réclamer l'exercice de ce droit, établi par le paragraphe 3 de l'article 42 du Règlement de l'Institut de droit international, et qui exige l'application de cette conséquence logique qu'il a tirée de la notion d'une stricte neutralité (1). Nous avions déjà critiqué la sévérité de sa disposition lorsque nous avons posé le principe de la liberté de l'asile ; sur le point qui nous occupe, M. Frédérik Bayer a écrit « qu'il est à espérer qu'aucun gouvernement ne se laissera tenter à accepter une pareille règle. »

(1) Il faut cependant mentionner un épisode de la guerre de 1848-1850 entre le Schleswig-Holstein et le Danemark : la canonnière « Holsteinèise Von der Tann » ayant capturé un navire marchand danois dans les eaux territoriales de la ville de Lübeck, celle-ci prit occasion de cette violation de la neutralité, non seulement pour expulser la canonnière qui l'avait commise, mais encore pour fermer ses ports, excepté, les cas de détresse aux navires des belligérants, décidant que si toutefois ils venaient à y entrer ils y seraient désarmés et mis en sûreté. Malgré les circonstances exceptionnelles qui ont motivé cette décision, la doctrine n'a pas hésité à la critiquer sévèrement.

M. Kleen raconte que dans la guerre de 1859, la Suisse avait reçu généreusement les fuyards autrichiens et italiens, mais les avaient internés ; quant aux vapeurs des belligérants qui s'étaient rendus de la partie italienne du lac de Côme à la partie suisse, y furent détenus jusqu'à la paix. C'est le seul exemple que M. Kleen cite quant à l'internement des navires chez les neutres ; il est assez typique et assez spécial pour qu'on se refuse à en tirer une règle générale.

Il semble ainsi suffisamment établi que le fait de donner asile à des navires de guerre pour leur laisser ensuite le droit de ressortir afin de continuer leurs opérations, ne constitue pas de la part du neutre un abus de sa qualité et un oubli coupable de ses droits de souveraineté. Toutefois si le belligérant redevient son propre maître dès qu'il a franchi la ligne des eaux territoriales, il convient de voir quels sont les droits du neutre sur lui, tant qu'il reste mouillé en deça de cette limite.

VI

Il est un principe essentiel du droit d'asile, c'est que les navires des belligérants ne peuvent se livrer dans les ports neutres à aucun acte d'hostilité. S'ils rencontrent au mouillage des bâtiments ennemis, ils devront éviter tout incident fâcheux, et se conduire vis-à-vis d'eux de façon pacifique, comme s'il s'agissait de bâtiments amis. Ce n'est qu'à cette condition évidemment que leur présence peut être tolérée simultanément dans les eaux du neutre, sans imposer à celui-ci la charge du désarmement prescrit par le Règlement de l'Institut de droit international. Cette dernière mesure aurait certainement l'avantage, par son caractère radical, de couper court à toutes les difficultés que peut faire naître le séjour de forces combattantes dans les ports des autres pays ; et cette pratique, toute gênante qu'elle pût être pour le neutre, n'aurait pas l'inconvénient d'exposer sa diplomatie à des tracasseries sans nombre ; car l'état de guerre aigrit les esprits et les susceptibilités des belligérants, aiguisées par les longueurs de la lutte, se froissent plus vivement; tel agissement du neutre semblera

légitime et normal aujourd'hui, injuste et excessif demain, inoffensif aux uns, hostile aux autres. Mais puisque nous avons rejeté le système de M. Kleen à cause de ses défauts plus grands que ses qualités, il convient d'établir le plus exactement possible quels sont les pouvoirs des autorités locales sur les bâtiments qu'elles accueillent à l'asile et quelles sont les limites susceptibles d'être apportées à la liberté de leurs mouvements.

Si l'on jette un coup d'œil sur les différents actes, arrêtés ou déclarations de neutralité promulgués à l'occasion des guerres contemporaines, notamment lors de la guerre hispano-américaine de 1898, on voit tout d'abord que tous se sont efforcés de réglementer les conditions de l'asile suivant le système que nous avons adopté, et cela avec plus ou moins de libéralité, sans qu'il existe entre leurs prescriptions respectives des différences essentielles ; ce n'est pour ainsi dire que dans les détails que certaines divergences apparaissent, sous l'influence de plusieurs raisons.

En règle générale on peut dire que le navire admis à l'asile doit se comporter dans le port de la même façon que si le gouvernement, dont il dépend personnellement, se trouvait en état de paix : il devra, par respect pour son hôte, traiter avec une égale courtoisie tous les bâtiments, amis ou ennemis, qui sont ancrés à ses côtés, s'abstenir de tout acte qui aurait pour but de faire du lieu d'asile la base d'une opération quelconque contre les ennemis, de tout espionnage, de toute indiscrétion, et

même de la plus simple investigation sur les ressources, les forces et l'emplacement de ses adversaires (1).

1°

Avant d'entrer dans le détail de ces interdictions, avant de juger le degré d'importance de chacune, il convient de citer une règle qui se rattache au même principe, et qui se trouve presque toujours énoncée dans les déclarations de neutralité, comme l'une des plus anciennes et des plus universellement répandues, *la célèbre règle des 24 heures* (2).

Lorsque dans un même port neutre se trouvent en même temps des navires appartenant aux deux belligérants, il faut qu'il s'écoule un intervalle d'au moins 24 heures entre le départ d'un navire de l'un d'eux, et le départ subséquent d'un navire de l'adversaire (3).

Cet intervalle peut suivant les circonstances être augmenté ou diminué par les autorités locales ; chaque pays réglemente à sa guise les détails d'application de la

(1) Art. 15-17 de l'arrêté belge ; art. 42 § 6 du Règlement de l'Institut de droit international ; déclaration du Brésil, la plus complète sur ce point, art XIV, XV et XX ; déclar. anglaise, règle 1re et 2e, instructions françaises (1er acte et 5e).

(2) On la trouve dans la déclaration de 12 Etats dans la guerre de 1898.

(3) L'Ordonnance autrichienne de 1803 sur la Marine sanctionne une marche différente ; elle ne rend pas obligatoire l'intervalle de vingt-quatre heures pour la sortie : mais elle impose aux commandants des bâtiments armés l'obligation de donner au capitaine du port leur parole d'honneur d'attendre en mer l'expiration de ce délai avant de poursuivre ou d'attaquer les navires ennemis.

règle et les fait parvenir à la connaissance des intéressés dans sa déclaration de neutralité.

Quel a été le but de cette règle, et dans l'intérêt de qui a-t-elle été introduite dans le droit des gens ? Ce qui l'a rendue si universelle, c'est qu'elle sauvegarde les intérêts de tous, autant ceux des parties en conflit que ceux des tiers : Ceux-ci d'abord trouvent en elle une mesure précieuse pour sauvegarder leur tranquillité ; les neutres subissent assez de dommages par suite de la guerre, et de la tension des rapports commerciaux qui en résulte, sans qu'ils aient à souffrir aussi de troubles intérieurs ; et si pour compléter l'effet de la règle générale qui interdit aux belligérants tout acte d'hostilité dans les lieux d'asile, la règle des 24 heures ne venait pas s'opposer à la sortie simultanée des navires ennemis en présence, leurs eaux territoriales auraient grande chance de se voir ensanglantées et leur neutralité violée. D'autre part il est évident que le délai de 24 heures fixé en principe par le droit des gens, sert au moins autant les intérêts des belligérants, surtout du plus faible : si c'est en effet le navire le moins fort, à marche moins rapide, qui demande le premier aux autorités locales l'autorisation de sortir, la priorité de demande assurant la priorité de sortie, il est rationnel de lui garantir le salut en lui accordant un nombre d'heures suffisant pour se mettre hors de portée. Les avantages que nous avons reconnus à l'asile seraient annihilés si ceux qui en ont profité à l'intérieur du port qui les a abrités, se voyaient ensuite

à peine sortis et avant d'avoir gagné le large, exposés aux mêmes dangers qu'ils venaient une première fois d'éviter. C'est pourquoi l'on accorde généralement la priorité de sortie à l'unité la plus faible, car il n'y a pas à craindre alors que l'adversaire, plus puissant et plus rapide, croisant à la limite des eaux territoriales, ne surveille sa sortie et s'abatte sur lui. Le navire, avant de lever l'ancre pour quitter son refuge, aura soin de scruter l'horizon et de s'informer si d'autres unités adverses ne sont pas signalées au large : l'Institut de droit international n'a pas craint d'entrer dans les détails pour fixer minutieusement la procédure à suivre en pareil cas : « Si à la sortie du navire d'un belligérant, dit son Règlement (1), un ou plusieurs ennemis sont signalés, le navire sortant doit être averti et peut être réadmis dans le port pour y attendre l'entrée ou la disparition des autres (2). » Il ne faut pas oublier d'ajouter que le droit de sortir le premier n'appartient pas toujours au navire entré le premier ;

(1) Art. 42 § 5.

(2) Le navire ainsi averti *peut* rentrer dans le port ; dans certains traités, les Etats, par excès de prudence, sont allés jusqu'à obliger ce navire à rentrer à l'asile ; dans les Règlements relatifs à la navigation adoptés par les Etats neutres d'Italie pendant la guerre de 1778, on lit : Art.3 : « Aucun vaisseau des nations en guerre qui serait à l'ancre dans les ports de Livourne, de Porto-Ferrajo ou de tout autre de la Toscane, ne pourra sortir lorsqu'il y aura des bâtiments signalés au fanal, ou qui, sans être signalés, seraient aperçus à la vue ; et si les vaisseaux des nations en guerre étaient déjà à la voile et que l'on fit des signaux au fanal ou que l'on aperçut des bâtiments à la mer avant qu'ils soient entièrement sortis du port, on les rappellera d'un coup de canon, et ils seront obligés de rentrer et de mouiller jusqu'à ce que les bâtiments signalés soient entrés ou hors de vue. »

s'il lui plaît, pour une raison quelconque de prolonger son séjour dans le port, le dernier arrivé ne doit pas cependant avoir à attendre son bon plaisir et souffrir de son caprice ou de sa mauvaise volonté. Aussi accorde-t-on à ce dernier la faculté d'aviser les autorités du port qu'il désirerait prendre la mer ; après quoi il lui faudra toutefois attendre encore 24 heures, car son adversaire, conservant toujours son droit de priorité, prévenu de ses intentions, pourra user de son privilège et quitter l'asile le premier. Les autorités locales ont en somme un pouvoir assez large en l'espèce, et il serait difficile de le leur contester : leur neutralité, leur sécurité, leur responsabilité sont engagées ; les intérêts et les droits qu'elles ont par conséquent à défendre doivent être utilement sauvegardés. A raison de la prudence qui devra surtout les guider ici, on verra souvent augmenté le délai de 24 heures que les neutres établiront entre les sorties des navires ennemis, alors qu'il sera rarement diminué ; c'est en le prenant plutôt comme le minimum dans la pratique courante, qu'on a donné à la règle cette appellation qui est devenue célèbre (1).

(1) Il convient de remarquer, d'ailleurs, que l'idée de limiter ainsi d'une façon précise en principe les mouvements des belligérants admis à l'asile dans les ports neutres, ne s'explique que depuis l'extension de la marine à vapeur ; il n'eût pas été possible, lorsque la marche des frégates était soumise aux caprices des vents, de régler leur départ à quelques heures près.

Cependant dans l'ordonnance de 1681 la règle des 24 heures a déjà trouvé son application : ce délai était prescrit pour les navires accompagnés de prises. — Voir dans Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, p. 256 et suiv., le rapport adressé au ministre le 18 décembre 1759 par M. le Chevalier de Castillan, commandant le vaisseau le *Fantasque*.

2°

Il serait difficile de faire une classification des interdictions de toutes sortes qui sont ordinairement imposées aux navires de guerre admis à l'asile dans les ports neutres ; une seule cependant peut être utile à faire : on peut les ranger en deux catégories, celles qui sont absolues, et celles qui ne le sont pas. Cette division, trop large pour prétendre apporter de l'ordre dans cette énumération, aura du moins l'avantage d'établir quels sont les points que le droit international a fixés actuellement d'une façon certaine et quelles sont les questions encore discutées que l'avenir aura à trancher.

a) *Interdictions absolues.* — Il faut ranger, dans cette première catégorie, non seulement les hostilités proprement dites et leur préparation, mais tous les actes ayant un caractère hostile.

Nous avons dit quelle devait être la conduite du belligérant à l'intérieur du port d'asile ; il n'y a pas à y revenir ; il doit y oublier sa qualité même de belligérant vis-à-vis de tous les bâtiments qui y sont ancrés.

Il faut étendre à toute l'étendue des eaux territoriales, dont la limite habituelle est fixée à trois milles marins de la côte (1), ces prescriptions imposées aux navires des

(1) Les « Règles des prises et reprises » de 1869, qui font actuellement loi, établissent que « sous le nom de mer libre on doit entendre les eaux qui se trouvent hors de la portée des batteries des côtes, ou à une distance de trois milles marins du rivage » (art. 25). — Bynkershock et quel-

combattants ; ils ne pourront pas poursuivre, en deça de cette ligne, une action déjà entamée dans les eaux libres. Plusieurs auteurs anciens, se rangeant à l'autorité de Bynkershock (1), n'interdisaient les hostilités qu'à l'intérieur des ports neutres ; aussi l'Angleterre crut-elle un jour pouvoir invoquer cette opinion pour justifier l'agression commise par un de ses amiraux sur le commandant d'une escadre française dans les eaux portugaises (1759) (2) ; mais elle fut contrainte à présenter des excuses (3). Aujourd'hui la notion de la neutralité est devenue

ques autres juristes, prenant pour base l'adage *Terræ dominium finitur ubi finitur armorum vis* fixent les limites des eaux territoriales à la portée d'un coup de canon tiré de la côte. Cette distance étant très variable par suite des perfectionnements continuels des armes à feu, la question pratique ne peut être résolue pratiquement que par des accords internationaux. La plupart des traités et le plus grand nombre de auteurs reconnaissent comme dernière limite des mers littorales une ligne distante de trois milles anglais (1 mille géographique) de la limite extrême du reflux. C'est la distance adoptée par la législation moderne de l'Europe occidentale. La loi anglaise de 1878, *Territorial Waters Juridiction Act* fixe l'étendue de la juridiction royale à trois milles anglais. Les circonstances auxquelles est dû cet acte (abordage non loin de la côte d'Angleterre entre un navire anglais et un navire allemand) prouve combien il importe dans la pratique de savoir où se termine exactement une mer littorale.

(1) Bynkershock de Rebus... (Ch. VIII, p. 178).

(2) Pillet. *Lois actuelles de la guerre*, p. 304.

(3) Une armée anglaise de seize vaisseaux, commandée par l'amiral Boscawen, poursuivait le chef d'escadre de la Clue qui avait avec lui quatre vaisseaux, *l'Océan*, *le Redoutable*, *le Téméraire et le Modeste*. M. de la Clue qui la veille avait soutenu un combat des plus furieux contre ces forces si supérieures aux siennes, fit échouer ses vaisseaux sur la côte du Portugal, entre Sagres et Lages. L'amiral Boscawen vint l'y attaquer, et malgré le canon des forteresses portugaises, il en enleva deux, *le Téméraire et le Modeste*, et incendia les autres.

Le Portugal était alors administré par un homme illustre, le marquis

tellement sévère qu'il ne viendrait à l'esprit de personne de soutenir un abus de ce genre (1).

Ne pouvant continuer leurs poursuites dans les eaux territoriales, il est certain que les navires de guerre ne pourraient y faire aucune prise ; celle-ci serait illégale

de Pombal, qui avait mis en œuvre toutes les ressources d'un génie supérieur pour briser les chaînes britanniques qui tenaient son pays en servitude depuis le traité de Methuen. Voici quelques extraits de ses dépêches au *Foreign office*, dont le ministre se refusait à une réparation.

« Je sais que votre cabinet a pris un empire sur le nôtre ; mais je sais aussi qu'il est temps de le finir. Si mes prédécesseurs ont eu la faiblesse de vous accorder toujours tout ce que vous vouliez, je ne vous accorderai jamais que ce que je vous dois. C'est mon dernier mot, réglez vous là-dessus. »

« Je prie V.E. de ne point me faire ressouvenir des condescendances que notre gouvernement a eues pour le vôtre. Il est juste que cet ascendant finisse une fois, et que nous fassions voir à toute l'Europe que nous avons secoué le joug d'une domination étrangère. Nous ne pouvons mieux le prouver qu'en exigeant de votre gouvernement une satisfaction qu'il n'est pas en droit de nous refuser. La France nous regarderait comme dans un état d'impuissance si nous ne pouvions pas nous faire rendre raison de l'offense que vous nous avez faite, de venir brûler dans nos parages des vaisseaux qui devaient y être en toute sûreté.

« La satisfaction que je vous demande est conforme au droit des gens. Il arrive tous les jours que des officiers de mer ou de terre font, par règle ou par inconsidération, ce qu'ils ne devraient pas faire ; c'est au gouvernement à les punir et à en faire la réparation à l'Etat qu'ils ont offensé. » La vigueur de ce langage fit céder la cour de Londres. Lord Knowles fut envoyé à Lisbonne et en présence du corps diplomatique étranger présenta, au nom du roi d'Angleterre, des excuses au roi de Portugal. Mais les officiers n'ayant pas été punis et les vaisseaux capturés n'ayant pas été restitués à la France, quelques années plus tard, en juin 1862, sa déclaration de guerre au Portugal établissait-elle comme un grief ce défaut de satisfaction. (Flassau, *Hist. de la diplomatie française*, t. vi).

(1) Le conseil des prises a sanctionné cette doctrine par un arrêt en date du 27 fructidor an VIII fortement motivé, à propos de l'affaire du navire portugais *Nossa Senhora do Carmelo* (Voir Calvo, *Le droit international*, t. III, p. 480-81).

par suite de la violation de la neutralité qui en serait résultée ; et si une sentence, rendue par un tribunal du capteur, déclarait la prise régulière, le neutre pourrait encore, si ce dernier se trouvait encore dans ses eaux, lui faire relâcher sa proie, malgré ce jugement. Car l'illégalité de la capture découle de la violation de la neutralité ; c'est par rapport au gouvernement neutre que la prise doit être considérée comme nulle ; c'est par respect pour lui qu'elle est interdite. L'Etat même, auquel appartient le navire capturé, ne pourrait pas, suivant le système le plus généralement admis, faire annuler personnellement la capture par le Tribunal des prises.

Lorsqu'un navire de guerre admis à l'asile est accompagné de prises (1) qu'il a faites régulièrement au cours

(1) Quant à la question primordiale de savoir si les navires accompagnés de prises peuvent ou non réclamer l'asile dans les ports neutres, elle est laissée, nous l'avons dit (voir page 15), au libre arbitre de la souveraineté territoriale. Nous avons vu que de nombreux Etats n'accordaient l'entrée de leurs ports qu'aux navires non accompagnés de prises, que d'autres y laissaient pénétrer, ne fût-ce que pour 24 heures, ceux qui portaient avec eux le fruit de leurs captures. Il est à ce propos intéressant de citer parmi les nombreuses conventions internationales contenant des dispositions spéciales sur ce point, le traité de 1794 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique qui souleva le mécontentement et les plaintes de la France contre le gouvernement des Etats-Unis. L'art. 24 de ce traité était ainsi conçu : « Ni abri ni refuge ne sera accordé, dans leurs ports, à ceux qui auront fait une capture sur les sujets ou citoyens de l'une ou l'autre des deux parties. Mais s'ils sont forcés par le temps ou par les dangers de la mer d'entrer dans leurs ports, on aura soin d'accélérer leur départ et de les faire retirer au plus tôt. » Ce même article assurait en même temps un droit positif absolu de relâche aux navires respectifs des puissances et à leurs prises. Or la première de ces stipulations constituait une infraction à l'art. 17 du traité de 1778, encore en

de ses opérations, il lui est interdit de les laisser en dépôt dans les eaux neutres, et de s'en retourner, seul et débarrassé de sa gêne, sur le théâtre de la guerre ; si les autorités locales autorisaient ou acceptaient ce dépôt, elles se feraient complices d'un acte d'hostilité (1).

A plus forte raison, et cela est tellement certain dans la pratique que les déclarations de neutralité ainsi que les réglement intérieurs modernes jugent le plus souvent inutile de l'exprimer, il est également défendu aux belligérants de procéder au jugement des prises dans les ports d'asile. Comment en effet ce jugement pourrait-il intervenir ? — Par l'autorité du Consul, d'une part, cela est impossible (2) ; en effet cette attribution n'est pas

vigueur, d'après lequel les navires français et leurs prises devaient toujours être admis dans les ports de l'Union. » Dans le traité conclu à Paris le 30 septembre 1800, le droit d'asile dont s'agit fut de nouveau reconnu, mais d'une manière limitative.

(1) Toutefois la déclaration haïtienne de 1898 prévoit le cas où par suite de la difficulté extrême que lui causerait le transport de sa capture le capteur se trouverait dans l'impossibilité materielle de reprendre la mer ; dans ce cas il devra immédiatement aviser le gouvernement.

(2) « La juridiction en matière de prises de guerre, a écrit M. Wheaton, ne peut être exercée par une autorité déléguée résidant en pays neutre, telle par exemple que celle d'un tribunal consulaire installé dans un port neutre et agissant en vertu d'instructions émanées du gouvernement du capteur. Une semblable autorité judiciaire ne peut pas être concédée par un Etat neutre sur son propre territoire aux agents d'une puissance belligérante, puisque cet Etat neutre lui-même n'a pas le droit de l'exercer, si ce n'est dans les cas où sa souveraineté a été violée par le fait de la capture. C'est pourquoi une sentence de condamnation prononcée par le consul d'une puissance belligérante dans un port neutre, est considérée comme insuffisante pour transférer la propriété des navires ou des marchandises capturés comme prise de guerre et conduits dans ce port pour y être jugés. » (Wheaton, *Elem. of international law*, vol. 2, p. 94). En 1793, la Convention nationale, la France étant belligérante, fit un essai

considérée comme rentrant dans ses fonctions, et l'Etat neutre ne saurait autoriser qu'une justice étrangère fonctionnât régulièrement sur son territoire ; c'est un attribut de sa souveraineté, auquel il ne peut renoncer ; en outre il y aurait là un fait certain d'assistance dans un acte d'hostilité en faveur de l'un des belligérants, qui constituerait un manquement répréhensible à son devoir d'impartialité (1). Dans les pays soumis au régime des capitulations, il ne saurait pas en être autrement ; car si leur souveraineté peut se trouver amoindrie sur ce point, leur obligation de respecter une stricte neutralité reste entière. Autrement, comment encore le capteur pourrait-il procéder au jugement de ses prises ? — A bord de ses vaisseaux de guerre ?

Cela n'est pas moins contraire, à notre avis, aux deux principes de souveraineté et de neutralité, car il faudrait pour cela reconnaître à ces vaisseaux, comme le fait M. Kleen (2), un bénéfice excessif de l'exterritorialité.

par une ordonnance, de laisser ses consuls dans les ports neutres fonctionner comme juges des prises, en supposant l'assentiment du neutre et la confirmation du jugement par le tribunal régulier. Des protestations furent dès lors élevées par l'Angleterre et les Etats-Unis et se renouvelèrent à toute occasion contre ce système, qui ne tarda pas à être considéré comme irrégulier vis-à-vis du belligérant et du neutre.

(1) « En accordant cette permission, il (le neutre) violerait les devoirs de la neutralité. Il ne doit donc pas l'accorder. En effet au moyen d'une pareille concession, ces ports ne seraient plus un lieu de simple asile, mais un lieu où viendraient se consommer les actes d'hostilité des belligérants. Le dépouillement de la propriété commencé en mer viendrait s'achever dans un port neutre. » (Ortolan, *Diplomatie de la mer*.)

(2) Kleen. Lois et usages de la neutralité. t. II, p. 626.

Ne serait-ce pas rendre à plaisir exorbitants les défauts reprochés en général aux tribunaux de prises que d'accorder à celui-là même qui vient de faire une capture, qui encore dans la chaleur du combat s'est présenté à l'asile, de lui accorder le droit de se juger lui-même incontinent! C'est là un abus que l'Institut de droit international a condamné implicitement en 1877, alors qu'il déclarait dans son assemblée réunie à Zürich, que la solution des prises maritimes, pour n'être plus entachée de partialité, devait être remise autant que possible à des tribunaux mixtes, composés d'un juge de l'Etat capteur, d'un juge de l'Etat auquel ressortit le défendeur et d'un ou deux juges neutres. Contrairement d'ailleurs à l'opinion émise par M. Kleen, le professeur Takahashi, adjoint lors de la guerre sino-japonaise de 1894-1895 en qualité de jurisconsulte officiel à l'escadre du Japon, déclarait que si le tribunal pouvait fonctionner à bord d'un navire de guerre tant que celui-ci se trouvait dans les eaux territoriales de son propre pays, ou d'un allié, il ne le pouvait plus sur la haute mer, ni dans les eaux neutres, tout en étant, suivant la fiction d'exterritorialité « *a floating portion of a territorial sovereignty.* »

Sont également interdits dans les eaux et ports neutres l'échange, la vente ou la cession gratuite des prises ou du butin de guerre (1). Car ces opérations constituent l'achè-

(1) Voir pour la guerre de 1898 les déclarations du Brésil (art. XXI), de la Colombie (*in fine*), d'Haïti (§ 11), du Portugal (art. 2 §2) et de la Russie (*in fine*) ; les instructions françaises (§ 3), l'art. 246 § 4 du Code italien

vement d'un acte d'hostilité, dont le neutre se ferait le complice en les tolérant dans ses ports ; le capteur, en vendant sa prise ou en l'échangeant tirerait de ce marché un bénéfice qui accroîtrait ses ressources au détriment de son adversaire. Certains auteurs cependant font ici une distinction : étant donné que la prise ne devient la propriété du capteur que par l'effet translatif, attributif du jugement qui ordonne la confiscation (jusque là il n'en avait que la garde, la possession), étant donné, par conséquent que cette possession est devenue inattaquable par ce jugement définitif, ces auteurs, parmi lesquels MM. Kleen et Pillet, admettent en ce cas, et dans celui-là seulement, ces différents marchés concernant les prises chez les neutres. En effet, disent-ils, ne sont-elles point dès lors la propriété du capteur ? Celui-ci, par conséquent, a le droit comme tout propriétaire de sa chose, d'en faire l'usage et l'emploi qui lui plaisent ; puisque l'on admet, comme nous le verrons dans la suite, que les belligérants pourront, dans une certaine mesure, obtenir à l'asile les

de la marine marchande; arrêté belge du 18 févr. 1901, art. 17).

L'art. 5 du règlement du roi, du 1er février 1650, après avoir limité à 24 heures la possibilité de séjourner dans nos ports aux navires étrangers accompagnés de prises ajoutait : « Faisons nouvelles défenses et inhibitions très expresses à tous nos sujets d'en acheter à peine de désobéissance contre les gouverneurs et de les rendre responsables des dommages et intérêts ; et contre nos autres sujets, de confiscation desdites marchandises, de 10.000 livres d'amende et de punition exemplaire. Enjoignons toutefois aux dits gouverneurs de permettre aux dits capitaines ayant commission étrangère de mener les dites prises ailleurs où bon leur semblera, excepté les choses ou marchandises qui se trouveront en leurs vaisseaux appartenir à nos sujets, lesquelles nous entendons leur être rendues, étant par eux réclamées et qui auront été vérifiées leur appartenir. »

réparations qui leur sont nécessaires et des réapprovisionnements de combustibles et de vivres, pourquoi ne pas permettre l'échange, contre ces objets de première importance, des marchandises souvent inutiles qui constituaient la prise ? Certes, à dire vrai, un semblable contrat ne serait entaché d'aucun vice, mais la pratique moderne, soit pour ne pas entrer dans des distinctions nombreuses et délicates, soit par excès de prudence et par crainte de soulever des difficultés diplomatiques, préfère interdire toute opération de ce genre, sans rechercher s'il est intervenu ou non un jugement définitif qui ait légitimé la prise. La plupart des déclarations modernes de neutralité ont tranché la question dans le sens que nous venons d'indiquer. Quant aux traités, le plus grand nombre se taisent sur ce droit de vente ; quelques-uns l'admettent, d'autres le prohibent expressément. Les deux traités de 1794 et de 1800 que nous avons cités précédemment, le premier entre la Grande-Bretagne et l'Union américaine, le second entre cette dernière puissance et la France, interdisaient tous deux aux navires de guerre étrangers admis à l'asile dans leurs ports « d'y vendre leurs prises, ni les échanger en aucune manière. »

Le traité de 1778 entre la France et l'Amérique, gardait le silence sur le droit de vente ; mais la Hollande, dans une convention du 8 octobre 1782 avec les Etats-Unis, ayant stipulé que les prises introduites dans les ports respectifs pourraient y être déchargées et vendues, ce fut à la faveur de cette disposition combinée avec l'art. 2 du

traité de 1778, lequel rendait commun à la France tout avantage accordé à une autre nation, que cette dernière puissance réclama, dans les guerres de la Révolution, le droit de vendre les prises dans les ports d'Amérique.

On peut ranger encore parmi les actes nettement hostiles, dont les belligérants devront s'abstenir en port neutre : l'enrôlement de marins pour augmenter l'équipage, tout accroissement d'effectif étant de nature à porter préjudice à la partie adverse. L'Etat neutre doit non seulement s'abstenir de fournir des marins à l'un des combattants, car il y aurait alors violation de son devoir d'impartialité, mais interdire l'établissement chez lui de bureaux d'enrôlements volontaires ; car même s'il laissait les deux belligérants libres d'opérer leur recrutement à leur guise, sans en favoriser aucun, il serait coupable, sinon de partialité, du moins de participation à la lutte, et il y aurait, même dans ce cas, manquement grave à ses devoirs. Il devra donc interdire à ses sujets de contracter des engagements de ce genre sous peine de perdre leur nationalité (1) ; en outre il veillera, s'il existe en séjour chez lui des nationaux du pays auquel appartient le navire admis à l'asile, à ce que même ceux-là ne puissent s'enrôler à son bord ; ce qui ne lui sera pas difficile de

(1) On sait qu'en France l'art. 21 du Code civil fait perdre la qualité de Français à tous ceux de nos nationaux, qui sans l'autorisation du gouvernement, prennent du service dans les armées étrangères.

Pour se mettre à l'abri des reproches de la part des belligérants les neutres prennent deux sortes de mesures destinées à prévenir l'intervention de leurs propres sujets dans la guerre. Tantôt ils adoptent des lois spéciales (telles que le *Foreign Enlistment Act* des Anglais et des

contrôler, puisque dès l'entrée de chaque bâtiment, les autorités du port auront eu soin de recueillir, entre autres détails caractéristiques de chacun, les détails précis concernant la composition et la force de l'équipage.

Il est cependant une catégorie de marins pour laquelle il est bon d'établir une distinction : je veux parler des pilotes. Quand un navire de guerre, contraint de demander asile dans un port neutre, a besoin de pilotes pour franchir la passe, la chose va sans difficulté : le neutre, sans sortir des limites que lui impose sa qualité, peut lui faciliter son entrée. Mais au cas où le navire voudrait en quittant le bord embarquer à son bord des pilotes ou des chauffeurs, les autorités locales ne devraient-elles pas s'y opposer ? l'Angleterre, pendant la guerre de 1898, refusa cette autorisation que lui avait demandée une escadre espagnole à l'escale de Port-Saïd. Mais il serait préférable d'établir une distinction : Si le belligérant prétend enrôler ces marins afin de grossir son équipage, pour une durée de temps indéfinie, il faut l'en empêcher, mais si son intention est de louer purement et simplement leur service pour la traversée d'un passage difficile, où une connaissance approfondie du fond de la mer est indispensable, et de les relâcher ensuite, il n'y a pas de raison de l'en empêcher.

Il est également interdit d'une façon absolue aux navi-

Américains du Nord) ; tantôt ils établissent, au moment où la guerre éclate, les règlements adaptés aux circonstances du moment. Le premier de ces systèmes est préférable.

res des belligérants de chercher à augmenter, pendant leur séjour chez le neutre, la puissance de leur armement par l'achat d'engins de guerre plus nouveaux et plus redoutables. Nous verrons plus loin quelle différence il importe d'établir entre les réparations qui ont pour but d'augmenter « la force guerrière » d'un navire et celles qui sont indispensables à sa navigabilité ; celles-là sont formellement défendues, celles-ci sont permises dans une certaine mesure.

Toutes ces solutions sont certaines aujourd'hui ; déjà reconnues depuis longtemps, elles ont été définitivement établies par le traité de Washington signé le 8 mai 1871 entre l'Angleterre et les Etats-Unis du Nord, à la suite de la guerre de sécession américaine (1861-1865) et des exploits de l'Alabama. Depuis lors, et particulièrement à l'occasion de la guerre de 1898, les déclarations de neutralité ont pour la plupart reproduit ces dispositions, connues sous le nom de règles de Washington (1).

(1) Ces règles sont les suivantes : Le gouvernement neutre est tenu :
1° D'user de toute vigilance pour empêcher dans sa juridiction, l'équipement et l'armement de tout vaisseau qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à faire la guerre contre une puissance avec laquelle il est en paix ; et aussi d'user de la même diligence à empêcher de quitter le domaine de sa juridiction tout vaisseau destiné à croiser ou faire la guerre, ce navire ayant été dans la dite juridiction adopté en tout ou en partie à des usages de guerre.

2° De ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses ports ou de ses eaux la base de ses opérations maritimes contre l'autre, ni de s'en servir pour augmenter ou renouveler ses approvisionnements militaires, ses armes ou pour recruter des hommes.

3° D'employer toute vigilance dans ses propres ports et dans ses eaux, et à l'égard de toute personne de sa juridiction, pour empêcher toute violation des obligations et des devoirs qui précèdent.

Voir en 1898 les déclarat. du Brésil (art. VIII et XIII) ; du Portugal

Ainsi, si l'on excepte certaines divergences sur certains points non essentiels, les interdictions que nous venons d'énumérer sont absolues. Il en est d'autres qui le sont moins :

b). *Interdictions relatives :* Ce sont celles qui concernent les réparations et les approvisionnements.

La pratique, venant atténuer les rigueurs d'une doctrine trop sévère et adoucir la sévérité de la notion d'une stricte neutralité, admet généralement de nos jours, sous des restrictions plus ou moins nombreuses, que les navires des belligérants peuvent dans une certaine mesure obtenir dans les ports neutres les réparations qui leur sont nécessaires pour continuer leur route, et les réapprovisionnements en combustibles et en vivres de toutes sortes (1).

(art. 3 § 1-3) ; les instruct. françaises (1er et 2e f.) ; l'art. 248 du code italien de la marine marchande, et l'art. 42 § 6 du Règlement de l'Institut.

Il faut noter que déjà en 1793, la proclamation de neutralité du président Washington contenait les mêmes principes, à peu de choses près. Cette proclamation était due aux réclamations de l'Angleterre à la suite de plusieurs atteintes à la neutralité provoquées par la France. En 1818, le congrès fédéral des Etats-Unis vota une loi générale dite acte de neutralité des Etats-Unis qui est encore en vigueur aujourd'hui ; ce n'était que la confirmation de la proclamation de 1793.

(2) On trouve des clauses relatives à ces diverses tolérances dans la plupart des traités d'alliance des temps modernes : traité de 1495 entre l'Angleterre et l'Espagne ; traités de 1604, 1630, 1667 entre les mêmes puissances ; traité d'Utrecht de 1713 entre la France, la Hollande, l'Angleterre et l'Espagne; du 6 février 1778 entre la France et les Etats-Unis d'Amérique ; du 26 septembre 1786 entre l'Angleterre et la France ; du 11 janvier 1787 entre la France et la Russie, art. XIX § 2 : « On facilitera aux dits vaisseaux de guerre les moyens de se ravitailler et radouber, dans les ports respectifs en leur fournissant des vivres et rafraîchissement au prix courant francs et libres de droits de douane, ainsi que les agrès,

Il faut approuver, à notre avis,cette politique libérale : nous avons condamné, l'on s'en souvient, la disposition de l'Institut de droit international qui condamnait le navire réfugié en port neutre à y rester interné jusqu'à la fin de la guerre, à cause de sa trop grande rigueur. Puisque, optant pour l'opinion la moins sévère et la plus répandue, nous reconnaissons à ce bâtiment la faculté d'en ressortir, quelque fût le motif qui l'eût amené à y entrer, il convient de ne pas annuler l'effet de cette concession bénévole par des restrictions et des interdictions, qui l'empêcheront de se tirer d'affaire. Dès l'instant que l'on admet l'usage de l'asile selon son expression la plus large, il faut en faciliter la pratique afin que les intéressés soient à même d'en tirer toute l'utilité possible. Si le navire de guerre, harcelé par son adversaire ou réduit par la tempête et la famine, n'avait d'autre espoir, comme le veut M. Kleen, que celui de trouver dans l'asile un abri, salutaire il est vrai, mais définitif et obligatoire jusqu'à la fin de la guerre, il n'y verrait que le moyen suprême et pitoyable de tirer pratiquement son épingle du jeu ; certes la détention est préférable à la mort ; mais le soldat se console mal d'un pareil salut. Si donc on laisse aux marins en détresse l'espoir réconfortant que, leurs avaries réparées et le péril conjuré, ils pourront reprendre leur route, il faut leur accorder, dans

bois, et cordages et apparaux, qui leur seront nécessaires au prix courant des arsenaux des Etats respectifs autant que le besoin pressant de l'Etat n'y mettra pas un obstacle légitime. »

les limites convenables d'une bienveillante neutralité, toute facilité pour se mettre en état.

C'est évidemment cette possibilité pour les navires des belligérants d'obtenir dans les ports neutres certaines réparations et certains réapprovisionnements qui donne aujourd'hui à la question de l'asile son principal intérêt. Il est certain que c'est à cause des avantages qu'il peut procurer que l'asile est devenu un usage aussi important du droit international, malgré l'incompatibilité que ce fait présente avec la définition même de la neutralité. Par suite de ces concessions, il est vrai, cette définition se trouve forcée, démentie, et la notion pure de la neutralité se voit atteinte dans son essence, puisque, en cette occurrence, l'obligation de non immixtion dans la lutte vient à être méconnue ; en admettant, en effet, que le neutre accorde les mêmes avantages à l'intérieur de ses ports aux forces des deux belligérants, il respecte l'impartialité qui lui est imposée, mais il prend aux hostilités une part plus ou moins directe. Une compréhension aussi large du droit d'asile, dira-t-on, équivaut à une réelle assistance ; le neutre, au lieu de se maintenir dans l'inertie et la passivité, met son activité et celle de ses nationaux au service des combattants : car ce ne sont plus seulement les autorités locales chargées de la surveillance du port et de la sécurité publique, qui vont entrer en relation avec les navires réfugiés, mais d'autres personnalités, des industries privées et des commerçants particuliers qui se mettront à leur disposition et travailleront pour eux.

Si bien que ces bâtiments, que des jurisconsultes considérables condamnent à l'internement et à l'immobilité, qui d'après eux devraient être sans existence utile pendant le reste de la guerre, vont pouvoir passer des contrats de toutes sortes, réparer leurs blessures, renouveler leurs provisions, et reprendre, après ce séjour réconfortant, leur route incidemment interrompue. Comment expliquer une pareille dérogation aux principes généraux de la neutralité ? Comment la légitimer ?

Par de puissantes considérations pratiques : la science de la navigation a pu faire d'immenses progrès; l'habileté et l'art des constructeurs de navires a pu s'élever jusqu'à la perfection ; les monstres modernes que les puissances lancent à travers les mers, recouverts de cuirasses formidables, et armés en forteresses, ne sont plus que des fétus de paille dans l'immensité des océans ; malgré leurs canons et leur carapace, malgré la vitesse de leurs machines, ils ne peuvent préserver leurs équipages des dangers innombrables de la mer ; en outre, les progrès de la science de guerre et sur terre et sur mer ayant fait une marche parallèle chez toutes les nations civilisées, ces colosses d'acier trouvent en leur présence d'autres colosses aussi puissants, si bien qu'aujourd'hui, comme hier, comme demain, les cas de détresse sont à craindre aussi nombreux et peut-être plus terribles.

Or, nous avons vu que la formule la plus fréquemment usitée énumérait les cas de détresse dans l'ordre suivant : danger de mer, avaries graves et manque de vivres ou de

combustibles (1) ; il est certain que le danger de mer constitue le péril le plus immédiatement grave et, à proprement parler, la véritable détresse ; mais la souffrance qui résulte de la famine, de l'épuisement des provisions et des vivres, pour être moins affolante, n'est pas moins cruelle, ni moins digne de pitié. Et puisque les neutres se font un devoir de mettre par leur hospitalité un terme à ces souffrances, puisque d'autre part il a été convenu précédemment qu'ils ne s'opposeraient pas à la sortie des navires qu'ils avaient ainsi accueillis, il est logique qu'ils leur laissent en outre la facilité de s'approvisionner en combustible et en vivres suffisants pour qu'ils ne retombent pas, aussitôt qu'ils auront gagné le large, dans la même détresse.

Dans l'état des choses actuel, il est pour ainsi dire impossible de refuser aux belligérants le droit de compter sur les ports neutres pour se procurer les quelques éléments qui leur sont indispensables. En effet, il y a d'abord un fait certain : c'est que chaque bâtiment, quelque soit son tonnage, ne peut emporter avec lui, lorsqu'il entreprend sa croisière, qu'un nombre limité de provisions ; pour peu que la traversée se prolonge, il est obligé de les renouveler dans un délai de temps plus ou moins long. Comment pourra-t-il le faire ? Si l'Etat auquel il appartient ne possède sur son parcours aucune colonie, aucun port de ravitaillement, s'il n'a pas d'allié qui soit dans le cas de lui rendre service, il ne pourra compter

(1) Voir pages 18 et 19.

sur personne; en admettant qu'il puisse faire des prises, et trouver dans la capture une source utile de réapprovisionnements, il lui est impossible de tabler sur un tel aléa. N'est-ce pas alors le condamner d'avance que de ne lui reconnaître aucun moyen de se défendre ? Si on lui refuse le droit de s'adresser aux neutres, on se trouve en face d'un dilemme inacceptable : ou bien chaque pays sera obligé de posséder dans toutes les mers, sinon des colonies, du moins des stations de ravitaillement; ou bien il devra se borner, en temps de guerre, à défendre ses frontières avec ses troupes de terre et renoncer à la lutte maritime. Or la première solution est irréalisable ; les Etats n'ont point tous des colonies, et les puissances les plus riches en possessions extérieures ne sauraient prétendre en avoir dans toutes les mers ; l'on sait d'ailleurs au prix de quels efforts et de quels sacrifices on arrive aujourd'hui à planter sur de nouvelles terres le drapeau de la métropole. Quant à renoncer à la guerre maritime, on n'a jamais pu sérieusement y songer ; quel est celui qui fera le premier geste de désarmement et qui démentira la chimère actuelle d'une paix universelle, ne fut-ce que sur le domaine de l'océan ?

Il est préférable à tous les points de vue que les navires des belligérants trouvent à l'asile leurs fournitures indispensables ; il y va de l'intérêt de tous. Il est inutile d'insister davantage sur le leur ; c'est évidemment le principal. Mais c'est également celui des neutres : je ne parle pas des quelques puissances soumises à une neu-

tralité perpétuelle et forcée ; celles-là ne souffrent que dans leur commerce qui, de près ou de loin, subit toujours le contre-coup de la guerre ; mais des autres neutres, ceux dont la tranquillité peut être troublée d'un jour à l'autre et qui peuvent à leur tour prendre part à une guerre en qualité de belligérants. Ceux-ci ont intérêt à montrer une certaine libéralité tant qu'ils jouissent des bienfaits de la paix, car le jour où ils seront entraînés personnellement à jouer un rôle actif dans un conflit, ils auront plus de chances d'être bien accueillis auprès de ceux qu'ils ont autrefois protégés. Mais, dira-t-on, ce n'est là qu'un bien mince intérêt, médiat et aléatoire ; et le neutre a plus à gagner en n'accordant aux belligérants aucune concession compromettante tant qu'il est en dehors de tout conflit, qu'en les leur accordant avec espoir d'une future et problématique réciprocité.

Peut-être, mais un nouvel argument décidera définitivement le neutre : c'est qu'il a un autre intérêt, et celui-là actuel, immédiat, et auquel le monde entier est associé : je veux dire l'intérêt général de la navigation, auquel la mesure que nous proposons sera éminemment favorable. En effet si l'on refuse aux navires de guerre le droit d'embarquer des combustibles et des vivres pendant leur séjour dans les ports d'asile, ils chercheront ailleurs, et par tous les moyens possibles, à se procurer ce qui leur est indispensable pour continuer leur route ; c'est ainsi qu'ils en arriveront à user de ces manœuvres brutales et

de ces procédés justement critiqués par la doctrine, visites abusives (1), perquisitions blessantes, captures iniques (2), qui déshonorent les luttes maritimes et que les congrès modernes se sont efforcés d'enrayer. De la sorte, les fournitures qu'on aurait pu accorder de bonne grâce aux navires de guerre, dans une juste mesure, suivant des conditions nettement et préalablement déterminées, en s'entourant de toutes les garanties possibles afin d'éviter tout abus ou toute injustice, ils les chercheront sur mer, à l'aide de moyens violents, sans respect pour les marchandises neutres, suspectant tous les convois, les arrêtant dans leur marche ; et cette perturbation, ces entraves apportées partout à la navigation, porteront au commerce universel les plus graves préjudices.

L'importance de ces considérations pratiques doit

(1) Les navires de commerce neutres sont en principe les seuls soumis au droit de visite; y échappent au contraire : 1° les navires de guerre ; 2° les navires de commerce neutres formant convoi et accompagnés par un ou plusieurs navires de guerre neutres. Cette dernière exception surtout a été violée et l'Angleterre s'est toujours refusée à l'admettre et à la respecter.

(2) Une tendance bien marquée se manifeste vers la suppression du droit de prise : proposée au congrès de Paris en 1856, elle ne fut pas admise par suite de l'opposition de l'Angleterre. En 1866 la Prusse, l'Autriche et l'Italie renoncèrent au droit de prise. En 1870, le roi de Prusse en fit la proposition, mais le gouvernement français ne voulut point y consentir afin de profiter de la supériorité de sa flotte. En 1877 l'Institut de droit international émit l'avis suivant : « l'Institut, en rendant témoignage des progrès faits par la conscience publique et qui sont constatés par des faits nombreux et notoires, propose le règlement suivant comme une réforme indispensable du droit international : la propriété privée, neutre ou ennemie, naviguant sous pavillon ennemi ou sous pavillon neutre, est inviolable. »

prévaloir sur la préoccupation doctrinale de ne pas violer la notion stricte et les principes de la neutralité. Pour notre part, nous n'hésitons donc pas à nous ranger à ce système de l'asile libéral. Nous reconnaissons que cette compréhension un peu large donne à l'asile neutre une allure de régime de faveur par rapport aux belligérants, mais puisque ses défauts sont moindres, il y a encore intérêt à l'adopter plutôt que de se renfermer, par principe, dans les limites rigoureuses d'une définition.

D'ailleurs les concessions dont il s'agit ne doivent pas prendre la proportion d'une aide véritable, et l'Etat neutre, en les autorisant, ne doit pas se rendre coupable d'immixtion dans la lutte. Certes sa tâche ne sera pas toujours facile et sa responsabilité se trouvera lourdement engagée ; mais puisqu'en somme et malgré tout il reste maître chez lui, sa liberté d'action reste considérable ; il lui suffira d'éviter toute faute grave. Pour cela il veillera ; d'abord à délimiter avec le plus grand soin ce qu'il est permis au belligérant de faire à l'asile, et ce qui lui est interdit ; ensuite à ce que ces dispositions réglementaires soient exécutées à la lettre. Une extrême prudence devra présider à l'énumération des concessions accordées au belligérant, une vigilance et une impartialité égales à l'application de leur texte.

Quelles sont ces limitations apportées à la liberté des navires de guerre, par la pratique actuelle, quant aux réparations et aux approvisionnements ? Grâce aux efforts des jurisconsultes modernes, nous allons pouvoir cons-

tater sur ces différents points l'existence de plusieurs règles, dont le principe a été adopté par la plupart des récentes déclarations neutres.

Nous allons examiner séparément celles qui concernent d'une part les réparations et d'autre part les réapprovisionnements.

1° Réparations. — Dans l'hypothèse des réparations, il y a à concilier deux pratiques apparemment contradictoires : celle qui interdit l'armement des navires de guerre pour le compte des belligérants dans les ports neutres, et celle qui laisse aux navires admis dans les mêmes ports la faculté d'en ressortir pour reprendre la lutte. L'interdiction des armements condamne d'avance toute possibilité de réparations ayant le caractère d'une augmentation de forces ; il est certain qu'un navire, dont la cuirasse a été endommagée au point que son état ne lui permette plus de tenir la mer sans danger, voit sa puissance de combat augmenter par suite de la réparation, faite à l'asile, qui lui rendra toute sa navigabilité. D'autre part il nous a fallu supposer la possibilité de ces réparations indispensables lorsque nous avons établi que le navire admis à l'asile, au lieu d'y être retenu et désarmé conformément aux principes de la guerre sur terre, pouvait en ressortir, quelle que fût la raison qui l'y eût amené (1). Quelles sont donc les réparations qui pourront être autorisées dans les ports neutres, quelles sont celles qui devront y être interdites ?

(1) Voir p. 23 et suiv.

La pratique distingue les réparations proprement dites, qui sont absolument indispensables au navire pour tenir la mer et qui affectent uniquement sa navigabilité ; de celles qui ont pour but d'augmenter la puissance de son armement et qui visent seulement sa force combattive. Les premières sont permises, les secondes au contraire ne le sont pas.

Cette pratique, approuvée par l'Institut de droit international (1), a été confirmée par de nombreux actes de neutralité ; un grand nombre de déclarations à l'occasion de la guerre hispano-américaine de 1898, ont implicitement adopté cette distinction en décidant qu'il ne serait pas permis aux belligérants « d'augmenter leur force guerrière » (2), ou de se servir du port d'asile « pour y exécuter, sous prétexte de réparations, des travaux ayant pour but d'augmenter leur puissance militaire » (3) ; d'autres, la déclaration de la Russie par exemple, n'autorisaient que les « réparations indispensables. » Et à maintes reprises, pendant toute la durée de la guerre, cette distinction reçut une application très rigoureuse chez la plupart des Etats neutres (4). Mais les diverses formules que nous venons de citer avaient encore le défaut de ne pas assez

(1) Art. 42 § 4 du règlement : « Les réparations ne sont permises que dans la mesure nécessaire pour que le bâtiment puisse tenir la mer. »

(2) Voir : *Annuaire de l'Institut*, les déclarations anglaise, brésilienne, haïtienne.

(3) Voir : *Instructions françaises* (1er), la déclaration portugaise, et l'art. 248 al. 2 du code italien de la marine marchande.

(4) Voir : Le Fur, *La guerre hispano-américaine*, pages 158, 159 et notes.

préciser la mesure des réparations permises ; la déclaration japonaise, par crainte de voir naître des difficultés sur ce point et afin de laisser moins de latitude aux autorités locales de ses ports dans l'appréciation de chaque espèce, n'accorda aux navires des belligérants, pour ce même conflit de 1898, que « les réparations strictement nécessaires pour gagner le port le plus proche de leur pays. »

Cette formule est évidemment plus restrictive que les précédentes ; son application permettrait de refuser à un bâtiment de guerre qui ne serait pas très éloigné de son pays les réparations autres que celles purement provisoires, qui lui seraient suffisantes pour en atteindre un de ses ports nationaux. De toutes les dispositions des puissances, il semble dès le premier abord que la déclaration japonaise ait choisi la meilleure ; car c'est évidemment celle qui a cherché à concilier le mieux les deux pratiques contradictoires qui ont fait naître la difficulté : de cette façon, en effet, d'une part le neutre s'écarte le moins possible de son devoir d'abstention, et d'autre part le belligérant trouve à ses blessures un pansement salutaire, qui lui permet d'attendre sa plus complète guérison. L'honneur du neutre est sauf, puisque malgré cette restriction son hospitalité s'est montrée bienveillante, et sa responsabilité est à couvert puisqu'on ne saurait lui faire grief d'avoir, par une faveur accordée à l'un des belligérants et pour avoir remis à flot un navire de guerre, manifesté sa partialité ou rompu ses engagements de non-immixtion dans la lutte.

Les qualités de la formule japonaise ont été si bien reconnues que les gouvernements l'on fait passer dans leurs actes plus récents ; signalons entre autres l'article 13 de l'arrêté belge du 18 février 1901, un des plus complets en la matière : « En aucun cas il ne peut être fourni aux bâtiments de guerre ou aux navires armés en course d'une nation engagée dans la guerre maritime des.... moyens de réparation au delà de la mesure indispensable pour qu'ils puissent atteindre le port le plus proche de leur pays ou d'un pays allié au leur pendant la guerre. » Et comme si les termes de cette disposition n'indiquaient pas suffisamment leur but, l'article suivant du même arrêté ajoutait, reprenant le texte que nous avons rencontré dans les actes français et portugais de 1898 ainsi que dans le code italien de la marine marchande : « Les bâtiments spécifiés à l'article précédent ne peuvent..... exécuter, sous prétexte de réparations, des travaux susceptibles d'accroître leur puissance militaire. »

L'interdiction relative aux réparations qui découle de ces dispositions nous dispense de parler de celle, *a fortiori*, de l'armement et de la vente de navires de guerre par les neutres aux belligérants. D'ailleurs la question de l'armement proprement dit dépasse le cadre de cette étude et déborde bien au delà du point spécial qui nous occupe, je veux parler du droit d'asile. Nous pouvons dire cependant qu'elle a été définitivement réglée, à la suite de l'affaire de l'Alabama, par le traité de Washington

de 1871 ; la première des « Trois règles » enjoint à l'Etat neutre « d'user de diligence pour empêcher dans sa juridiction l'équipement et l'armement de tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une puissance avec laquelle il est en paix. »

En somme la distinction entre les réparations permises et celles qui ne le sont pas, qui se trouvait la plus répandue jusqu'à ces temps derniers, manquait de netteté ; quand il s'agit d'un bâtiment de guerre, il est assez difficile de faire les travaux qui affectent uniquement sa navigabilité, et qui n'augmentent pas sa force de combat ; par le fait même qu'il était, avant l'asile, dans l'impossibilité de tenir la mer en toute sécurité, et qu'il en sort, complètement remis à flot, on peut dire que sa puissance en est accrue ; celui qui n'a pas la liberté de ses mouvements et que ses blessures immobilisent ne peut songer à soutenir une lutte, quelle qu'elle soit. C'est pourquoi la formule adoptée par le Japon, plus restrictive mais mieux définie, a conquis l'opinion et se trouve en passe de se généraliser ; actuellement elle constitue le droit avancé en la matière, et son application est d'une précision suffisante.

2° *Approvisionnements.* — Mais la question des approvisionnements, étant plus complexe et peut-être plus importante, oblige la pratique à renfermer dans des limites encore plus nettement déterminées l'assistance que les neutres peuvent offrir aux belligérants. J'entends par là l'assistance des particuliers, et non celle de l'Etat lui-même,

à qui toute fourniture est absolument interdite, sous peine d'être accusé d'ingérence dans les hostilités ; d'ailleurs l'hypothèse d'un pareil secours ne saurait se produire que pour les matières dont l'Etat est producteur ou dont il s'est réservé la fabrication ou la vente par un monopole, ce qui est peu pratique. En général ce sera à l'industrie privée que s'adressera le navire en détresse, à des commerçants particuliers ; les belligérants évitent ainsi toute ingérence du gouvernement neutre dans leurs propres affaires, et les marchés qu'ils concluent ont les apparences de tout acte de commerce.

Mais faut-il considérer ces contrats comme ceux que les commerçants passent entre eux chaque jour de gré à gré, et à titre privé ? Ne sauraient-ils jamais engager la responsabilité du gouvernement neutre ? Il semble plus logique de penser que si l'Etat n'a pas le droit de faire une chose, ses nationaux ne l'ont pas davantage ; car dans tous les cas où l'Etat lui-même serait à même de fournir aux belligérants certaines matières qui sont en dehors de tout commerce privé et dont il a le monopole, il pourrait se servir de ses sujets comme agents secrets et comme intermédiaires.

La question a été soulevée lors de la guerre franco-allemande de 1870 : la controverse portait sur les armes et munitions de guerre : l'Etat neutre devait-il en interdire la vente à l'industrie privée et en défendre l'exportation ? La question fut résolue diversement suivant les Etats : tandis que la Suisse et la Belgique, que leur

situation politique et géographique obligeait à une extrême prudence, prohibaient cette exportation, l'Angleterre et les Etats-Unis, n'écoutant que leur intérêt de peuples commerçants, l'autorisaient au contraire. Le gouvernement allemand s'émut et éleva de vives réclamations contre l'attitude du cabinet britannique ; celui-ci répondit en exprimant son étonnement que la Prusse réprouvât une pratique qu'elle-même avait adoptée pendant la guerre de Crimée, puisqu'elle avait autorisé ses nationaux à faire le commerce d'armes avec la Russie.

Aujourd'hui encore la doctrine est incertaine en cette matière : certains auteurs proposent la distinction suivante (1) : Lorsque la fourniture de munitions de guerre implique l'intention évidente de venir en aide à l'un des belligérants, elle doit être prohibée ; ce qui se produira par exemple, lorsqu'il s'agira d'expéditions en gros. Au contraire lorsqu'elle a pour but un simple acte de commerce, elle serait permise.

D'autres auteurs admettent dans tous les cas comme légitime l'expédition des munitions de guerre, comme une conséquence nécessaire du maintien des relations commerciales entre les Etats neutres et les Etats belligérants (2).

A notre avis cependant, il faut considérer cette pratique comme illégitime et la condamner définitivement, notamment au point de vue qui nous occupe de l'asile dans les ports neutres. Que l'on y laisse aux particuliers toute

(1) Blunlschli, art. 765-766.
(2) Bonfils, n°s 1473-1475.

liberté d'exporter chez les belligérants des marchandises innocentes ou même susceptibles d'être rangées parmi les articles de contrebande, soit ; mais quant à la fourniture d'armes ou de munitions de guerre, les autorités locales devront l'interdire d'une façon absolue, sans distinguer si le marché porte sur une petite ou sur une grande quantité, sans rechercher si le capitaine du navire admis à l'asile veut les embarquer pour son propre équipage ou pour une autre destination. Car, quoiqu'il en soit, le caractère réel du contrat, dans une pareille circonstance, ne saurait être masqué sous les dehors trompeurs d'un acte de commerce inoffensif et quelconque, d'une bonne occasion dont on a voulu profiter ; quand un navire est chassé de la haute mer et jeté à la côte, quand il vient, à bout de forces, chercher un refuge dans le domaine bienveillant de la neutralité, il aurait de la peine à faire croire que les réapprovisionnements qu'il y réclame ont un autre but que celui de se fortifier en prévision des nouvelles luttes. Il est donc contraire à notre avis, à la notion même de la neutralité d'autoriser de telles fournitures.

Il serait d'ailleurs excessif de montrer autant de libéralité à l'égard de ces éléments essentiellement « de guerre », et l'on ne saurait aujourd'hui hésiter raisonnablement à les interdire, puisque la pratique tend de plus en plus à s'établir de limiter la fourniture des articles de contrebande, et des approvisionnements en vivres, eau douce et charbon, aux navires de guerre dans les port

neutres. Déjà à ce jour cette nouvelle limitation à la liberté des belligérants est formellement reconnue par les puissances, naturellement elle a subi le même sort incertain, plus même que la précédente puisqu'elle ne concernait que des accessoires, d'une importance considérable si l'on veut, mais dont la fourniture n'avait pas au point de vue de la guerre, les conséquences aussi directement dangereuses. Tel parmi les Etats neutres qui fermait les yeux sur les ventes d'armes et de munitions, accordait sans restriction et au grand jour les vivres, l'eau et le charbon, que les belligérants leur demandaient. Mais les exigences de ces derniers étaient parfois excessives ; soit que leurs provisions fussent complètement écoulées, soit qu'ils voulussent se mettre à l'abri de nouvelles pénuries pour le plus de temps possible, ils en venaient à charger dans les ports neutres des quantités exagérées de marchandises. Aussi en arriva-t-on à user envers eux de plus de rigueur.

Malgré l'opinion de quelques auteurs, de nationalité anglaise pour la plupart (1), qui contestent le principe de cette nouvelle coutume, il est définitivement établi dans la pratique contemporaine que ces approvisionnements (vivres, eau douce et charbon) ne peuvent plus comme autrefois être fournis aux navires de guerre sans réserves et sans autres limites que leur propre gré. Les différentes matières, que nous avons accouplées dans le

(1) Vᵉ Dupuis, *La guerre maritime d'après les doctrines anglaises et contemporaines*, page 431.

même paragraphe, ont un caractère analogue ; si elles n'ont pas une participation immédiate et directe aux hostilités, elles servent les unes à la nutrition et au bien-être des hommes, les autres à l'alimentation de la machine et sont indispensables, autant les unes que les autres, à la résistance et à la bonne marche des navires. Ceux qui manqueraient des unes ou des autres ne sauraient jouer un rôle utile dans la lutte.

Il convient cependant de dire que cette nouvelle règle, d'origine récente, a été principalement édictée en vue de la fourniture du charbon ; et sur ce point on s'explique facilement comment elle fut introduite dans la pratique ; tant que les frégates ne possédèrent que leur gréement pour assurer leur marche, et que le vent resta le seul moyen de locomotion, le charbon n'eût au point de vue de la guerre qu'une importance relative ; mais du jour où l'on étendit aux bâtiments l'application de la machine à vapeur, cette extension s'étant propagée universellement avec rapidité, le combustible devint aussi indispensable aux navires que les armes et les munitions ne l'étaient aux combattants. Si bien qu'il parût aussitôt illogique d'interdire la fourniture de celles-ci dans les ports neutres, et de ne pas en faire autant pour ceux-là ; et l'on assimila ces deux catégories de marchandises en étendant l'interdiction. Cependant cette assimilation ne pouvait être complète ; il n'eût pas été juste de traiter le charbon sur le même pied que les armes et munitions; quelque soit en effet le rôle du combustible dans la guerre

maritime, il est moins immédiat et moins conséquent que celui de l'armement ; il intéresse avant tout la navigation proprement dite. On aurait beau en entasser tant et plus sur un navire ; si celui-ci est privé de ses canons et de ses autres moyens de combat, il sera dans l'incapacité de nuire à l'ennemi. D'autre part, en interdisant au neutre d'en fournir d'une façon absolue on porterait atteinte à son industrie et à son commerce surtout s'il était grand producteur de charbon. Il s'agissait donc de concilier les intérêts des belligérants, ceux du neutre avec le respect de son devoir d'abstention. De là la transaction admise par la pratique moderne qui sans aller jusqu'à la supprimer, limite la faculté pour les navires de guerre à s'approvisionner en combustible dans les ports neutres.

Le premier pas dans la voie des limitations fut fait par l'Angleterre ; sa puissance maritime et coloniale étant plus développée et mieux établie que celle de toute autre nation, elle avait évidemment intérêt à introduire dans le droit des gens des restrictions de ce genre. Le règlement anglais du 31 janvier 1862 (1) apporta à la fourniture du charbon dans les ports britanniques deux

(1) Ce règlement de 1862, qui est encore en vigueur aujourd'hui, est d'ailleurs un règlement général de l'asile qui peut se résumer ainsi, en dehors des dispositions relatives au charbon et aux vivres que nous étudierons plus longuement : l'entrée et le séjour dans les eaux, les rades ou les ports du Royaume-Uni et de ses colonies sont limités à vingt-quatre heures pour les navires de guerre et les corsaires des belligérants ; ce délai ne peut être prolongé qu'en cas de tempête, d'avaries ou de manque de vivres. Dès qu'il a pourvu à ses besoins, le bâtiment doit se remettre en mer.

limitations, l'une relative à la quantité du combustible fourni, l'autre à l'intervalle nécessaire entre deux réapprovisionnements. Pour la première, elle prenait pour base l'éloignement du navire belligérant par rapport à sa patrie, et ne l'autorisait à embarquer de charbon que la quantité voulue pour en atteindre le port le plus proche. Quant à la secônde, afin d'éviter des abus et des allées et venues compromettantes, interdisait à tout navire qui avait obtenu une fourniture dans les conditions ci-dessus à en réclamer une autre dans les eaux britanniques avant un intervalle de trois mois.

L'Angleterre, voulant donner l'exemple, s'engageait elle-même la première à observer rigoureusement ces deux paragraphes, dans tous les conflits qui la laisseraient neutre; mais en retour elle en réclamait l'application à son égard dans tous les autres pays, alors qu'elle deviendrait partie belligérante. C'était naturellement dans le but d'obtenir cette réciprocité que l'Angleterre avait proposé ces règles, ayant besoin moins que tout autre de recourir à l'assistance des neutres. Non seulement en effet sa flotte de guerre dépasse en nombre et en puissance celle de tous les autres Etats; mais son domaine colonial est encore le plus étendu et dans toutes les mers c'est elle qui possède le plus de stations navales. Quels que soient les motifs d'ailleurs auxquels le gouvernement britannique ait obéi en rédigeant ce règlement, il convient d'approuver le bien-fondé des règles qu'il contenait; d'une part, en effet les belligérants y trouvaient, sinon un

asile très libéral, du moins une hospitalité irréprochable; d'autre part les neutres respectaient les obligations auxquelles ils sont tenus et mettaient à couvert leur responsabilité.

Comme elle s'y était engagée, à partir de ce moment (31 janvier 1862) l'Angleterre se conforma à son Règlement dans toutes les guerres de la seconde moitié du dix-neuvième siècle. Dès 1870, les Etats-Unis imitèrent son exemple et bientôt nombre d'autres Etats firent de même, si bien que ces règles, d'une origine relativement récente, sont définitivement entrées dans les usages du droit des gens.

Il est peu d'arrêtés ou de déclarations neutres qui n'aient pris à ce sujet aucune disposition ; citons cependant les actes du Chili, de la Grèce, du Mexique, du Portugal, de la Russie, Suède et Norvège, du Vénézuela et de la République Argentine, promulgués à l'occasion de la guerre hispano-américaine de 1898. D'autres se sont contentés de poser simplement le principe qu'il ne sera fourni aux navires des belligérants que les approvisionnements nécessaires « à la sécurité de la navigation », notamment les instructions françaises (3e) en cette même circonstance et le Code Italien de la marine marchande (art. 249). Mais cette formule est trop large, car elle n'implique pas l'obligation pour ces navires de naviguer vers les ports de leur patrie ; supposons qu'un des bâtiments en effet, parti vers le théâtre des opérations qui se trouve fort éloigné de son port d'attache, ait épuisé son combus-

tible au quart de sa route ; le neutre chez lequel il atterrira, devra-t-il lui laisser embarquer tout le charbon qu'il voudra sur l'affirmation du capitaine déclarant cette quantité nécessaire pour naviguer en toute sécurité vers sa destination ? Non, car il serait impossible d'éviter ainsi les abus que nous avons signalés, et parce que les autorités du port neutre se verraient ainsi dans les cas de s'ingérer dans les opérations de la guerre.

La plus grande partie des déclarations neutres modernes se sont inspirées des nouvelles règles, et en 1898 on voit reproduites dans plusieurs de ces actes les deux limitations du Règlement anglais de 1862. Quelques-uns, il est vrai ne retinrent que la première, relative à la quantité du combustible, accordant celle qui était nécessaire soit « le port le plus rapproché du pays d'origine » (1) ou « le plus voisin de leur nation » (2), soit « le port étranger le plus voisin » (3). Mais les autres appliquèrent également la deuxième formule, concernant l'intervalle nécessaire entre deux fournitures successives de charbon qui est généralement fixé à trois mois. La formule la plus complète se trouvait dans la déclaration anglaise, ce qui est assez naturel puisque le gouvernement britannique avait été le premier à réglementer la matière. La troisième règle de cette déclaration était ainsi conçue : « Aucun navire de guerre de l'un ou de l'autre belligérant

(1) Vº Déclaration des Pays-Bas, 2e note.
(2) Vº Déclaration d'Haïti, § 6.
(3) Vº Déclaration de la Colombie, 3e n.

ne pourra, pendant qu'il se trouve dans un de ces ports, rades ou eaux sujets à la juridiction territoriale de Sa Majesté, charger des provisions..... excepté la quantité de charbon suffisant pour permettre à ce navire d'aller jusqu'au port le plus rapproché de son propre pays ou pour quelque destination plus proche et on ne devra plus fournir de nouveau du charbon à ce navire de guerre dans le même port ou dans un autre port, rade ou eaux sujets à la juridiction territoriale de Sa Majesté, sans permission spéciale, avant l'expiration de trois mois à partir du temps où on lui aura fourni pour la dernière fois du charbon en eaux britanniques comme susdit » (1). Cet article ne fait en somme que reproduire les règles de 1862, en les précisant avec la plus grande netteté ; les cas exceptionnels dans lesquels une « permission spéciale » pourra intervenir sont ceux où, par suite de détresse ou d'une nécessité inéluctable, les navires de guerre seront

(1) La même formule est reproduite par la déclaration danoise, et avec quelques variantes, par les déclarations japonaise, chinoise et brésilienne; dans cette dernière par exemple il est question de la quantité nécessaire « pour la continuation du voyage » et d'un « délai raisonnable », faisant croire que « le navire est revenu après avoir accompli son voyage à un port étranger. » Citons encore l'arrêté belge du 18 février 1901, le plus récent, qui a opté pour la formule la plus complète et a reproduit les limitations apportées par le règlement britannique : d'une part il ne permet pas aux navires de guerre des belligérants de recevoir des approvisionnements « au delà de la mesure indispensable pour qu'ils puissent atteindre le port le plus rapproché de leur pays ou d'un pays allié au leur pendant la guerre » (art. 13, al. 1er) ; et d'autre part il prescrit que « un même navire ne peut être, sans autorisation spéciale, pourvu de charbon une seconde fois que trois mois au moins après un premier chargement dans un port belge » (art. 13, al. 2).

jetés sur les côtes anglaises ; en leur faveur, après examen, une fourniture supplémentaire pourra leur être accordée.

Cette réglementation, introduite par l'Angleterre, représente évidemment le droit le plus avancé, mais la rapidité avec laquelle ses principes ont été étendus et adoptés par les autres gouvernements laissent prévoir qu'elle se généralisera de plus en plus. D'ailleurs les progrès de la science de la guerre et de la navigation ne peuvent arriver qu'à la rendre plus stricte encore, et c'est indubitablement dans le sens d'une plus grande sévérité que les changements s'y produiront.

Quoiqu'il en soit, les règles nouvelles malgré leur développement rapide, n'ont pas, depuis leur apparition en Angleterre, acquis une généralisation suffisante pour prétendre s'imposer et pour être considérées dès maintenant comme le droit obligatoire en la matière. Car non seulement, nous l'avons vu, plusieurs législations n'ont pas jugé convenable de les introduire dans leurs textes les plus récents, mais leur application, là même où elles ont acquis force de loi n'est pas toujours exempte de difficultés. Ainsi par exemple en 1898, pendant le conflit hispano-américain, la question s'est posée, à propos de l'escadre de l'amiral Camara (1), de savoir dans quel sens on devait interpréter la règle relative à la quantité de charbon qu'il était permis aux belligérants de se procurer à l'asile : fallait-il appliquer à la lettre la formule du

(1) Vᵗ le Fur, *La guerre hispano-américaine*, p. 166 et suiv.

port national le plus proche, et calculer la proximité en ne tenant compte que de la distance, en milles marins, existant entre ce port et le lieu d'asile ? ou bien ne devait-on l'évaluer que d'une manière relative en tenant compte de la destination du navire ? Les deux solutions, également raisonnables, comptaient autant de partisans ; l'une plus juridique, se prévalait du caractère restrictif que l'on reconnaît être inhérent à toute mesure d'exception ; l'autre s'adapte mieux aux exigences de la pratique par son application plus libérale et plus souple.

Malgré quelques divergences secondaires de ce genre il reste évident, et c'est là le point essentiel, que les navires des belligérants admis à l'asile dans les ports neutres sont soumis à certaines restrictions quant à la fourniture du combustible ; et si la pratique n'est pas encore arrivée à les déterminer d'une manière précise et définitive, la règle du port national la plus proche, édictée par l'Angleterre et soutenue par elle sans aucune exception depuis 1862, peut se recommander aujourd'hui non seulement de son adoption par les règlements modernes de neutralité les plus récents, mais encore de son approbation par l'Institut de droit international (1).

Quelles sont les conséquences pratiques de cette restriction apportée à la fourniture du charbon dans les ports neutres ? Nous avons, pour ainsi dire, répondu à cette question en disant quel paraissait avoir été le but de l'Angleterre en 1862 en prenant l'initiative de ces mesu-

(1) V° art. 42 § 4 du Règlement de l'Institut.

res : plus puissante sur mer que toutes les autres grandes Puissances, possédant à l'extérieur plus de colonies et de stations navales, elle devait évidemment tirer un bénéfice certain de ces nouvelles difficultés créées aux navires de guerre, puisque les siens étaient ceux qui devaient le moins en souffrir. On ne saurait en effet se dissimuler combien ces limitations quant à la quantité permise de charbon mettent en état d'infériorité au point de vue de la guerre maritime les nations qui n'ont pas de possessions coloniales où elles puissent établir des dépôts et des magasins d'approvisionnement. Les escadres, éloignées de leur pays, ne peuvent poursuivre leurs opérations qu'à la condition de trouver à se ravitailler dans les ports voisins du théâtre de la guerre. Comment feront-elles s'il n'en existe aucun sur lequel flotte leur drapeau ou celui d'un allié ? Pourront-elles compter sur les prises problématiques, sur le fruit aléatoire d'une capture ? Nous avons déjà dit combien ces moyens violents, souvent inutiles, sont toujours répréhensibles et condamnables (1).

On voit dès lors combien la nécessité s'impose pour chaque nation d'acquérir au loin le plus de territoire possible et d'y aménager des entrepôts pour le ravitaillement des forces armées, en vue des luttes futures. Cette acquisition ne va pas sans présenter des difficultés de plus en plus nombreuses et sans entraîner des sacrifices immenses de la part des grandes métropoles. Cependant aujourd'hui elles n'hésitent pas à supporter ces nouvelles charges et

(1) Voir ci-dessus, page 42 et note.

occupent sagement les loisirs de la paix à se prémunir pour l'avenir. C'est ainsi que peu à peu les territoires inoccupés à la surface du globe sont devenus extrêmement rares, chacun présentant soit par son littoral soit par un autre côté de sa configuration une utilité quelconque dont on puisse tirer parti. Les moindres îlots sont ainsi tombés sous la dépendance des Etats les plus forts et les plus entreprenants, et ces derniers en plantant ainsi leur pavillon sur ces parcelles de territoire n'ont probablement envisagé que le profit dont ils pourraient en retirer en cas de guerre ; car souvent le sol en est stérile et accidenté, et offre peu d'avantages au commerce et à l'industrie de la métropole. Il est un grand nombre de colonies aujourd'hui, qui loin de rapporter quelque bénéfice par quelque industrie particulière, par quelque production exotique, par une augmentation quelconque du chiffre des exportations et des importations de la métropole, sont encore, et après longtemps, une source de dépenses pour elle. Ceci est la meilleure preuve que l'on puisse donner de l'importance que les Etats attachent à l'établissement de ces ports de ravitaillement, puisqu'ils ne cessent d'en rechercher, puisqu'ils consentent à faire des sacrifices énormes dans ce but, profitant pour cela de leurs périodes de paix et y entassant toutes les fournitures que leurs navires de guerre pourront y venir quérir en temps utile.

Vu la difficulté croissante de trouver des emplacements disponibles, principalement sur les grandes routes mari-

times, comme il devenait peu à peu impossible d'en acquérir à n'importe quel prix la propriété, l'usage s'est établi récemment des concessions de dépôt de charbon. Le territoire concédé reste en la possession du concédant; le cessionnaire n'a que le droit d'y prendre du charbon en temps de paix et en temps de guerre. On trouve à ce jour plusieurs exemples de ce nouveau genre de contrat international : citons le traité du 12 février 1899 par lequel l'Espagne a cédé à l'Allemagne les îles Carolines, Palaos et Mariannes en se réservant le droit de s'y munir de combustible même en temps de guerre. Un autre arrangement aurait été conclu entre l'Allemagne et la Turquie en 1900 au sujet de l'établissement d'un dépôt de charbon dans les îles Farsan, occupant une situation avantageuse, dans la mer Rouge. — Cette pratique ne présente aucun inconvénient au cas où, dans le même conflit, les deux pays contractants joueraient en qualité d'alliés un rôle analogue ; mais il en serait autrement par exemple si l'Etat cessionnaire y participait comme belligérant alors que l'Etat concédant continuerait à jouir de la neutralité. Dans ce cas, la qualité de neutre de ce dernier doit prévaloir, et le traité antérieurement conclu par lui en temps de paix doit être considéré comme nul vis-à-vis de l'autre belligérant ; par conséquent les navires de guerre du concessionnaire qui viendraient se réfugier à l'asile du port neutre du concédant devraient, sans qu'il soit tenu compte de la concession de charbon, y être traités de la même façon que leurs

adversaires, sans aucun privilège résultant du traité particulier qui l'unissait au concédant avant la guerre. Nous avons admis, bien entendu, dans ce cas, que le concédant n'a pas aliéné sa souveraineté sur le territoire en question, la concession charbonnière n'impliquant pas concession territoriale. L'autre belligérant aurait donc le droit de considérer comme une violation de la neutralité le refus qui lui serait fait par les autorités du port dont s'agit, où il serait venu demander l'asile, des mêmes fournitures de charbon que le concessionnaire, son adversaire.

Ce qui vient d'être dit du charbon peut s'appliquer dans la même mesure aux autres approvisionnements ; tels les vivres et l'eau douce. Non moins indispensables aux équipages que le combustible ne l'est à l'égard des machines, les mêmes raisons sont valables pour interdire aux neutres de les accorder sans limitations dans leurs ports aux navires des belligérants admis à l'asile. Il n'est point besoin de répéter que si toutes les fois que le besoin s'en fait sentir, une flotte ennemie pouvait trouver chez le neutre tous les vivres qui lui manquent et qui lui sont indispensables pour terminer confortablement sa mission, elle y trouverait un appui, une aide effective, secours incompatible avec la notion moderne de la neutralité. Quelles sont les restrictions qu'il convient d'établir ici pour sauvegarder d'une part les intérêts des neutres, d'autre part les droits des belligérants ? Comment limiter cette nouvelle sorte de fournitures de façon à satisfaire

tous les intéressés? de façon à éviter toutes inégalités de traitement, toute protestation?

Il était tout naturel que l'on songeat à appliquer aux vivres et à l'eau la même mesure qu'on avait adoptée pour la fourniture du combustible. Aussi a-t-on pu reproduire dans les actes de neutralité les plus récents la règle du port national le plus proche, que nous avons signalée comme la formule classique nouvelle. Nous allons voir cependant que cette extension des dispositions relatives au charbon ne s'est pas faite d'une façon absolue à l'égard des autres approvisionnements.

Il convient tout d'abord de remarquer qu'en 1898, à l'occasion de la guerre hispano-américaine, la fourniture des vivres ne fut pas réglementée aussi nettement que celle du combustible. Il est curieux même que l'Angleterre, dont le règlement du 31 janvier 1862 avait servi de modèle pour ce dernier, dont la déclaration avait été aussi formelle quant à la quantité permise et quant à l'intervalle nécessaire entre deux provisions successives, n'ait pas crû devoir étendre aux approvisionnements autres que le charbon les mêmes dispositions restrictives: en cela d'ailleurs elle ne faisait guère moins que la plupart des autres déclarations du moment; c'est ainsi qu'elle autorisait les navires de guerre à charger dans les ports neutres les vivres, denrées et approvisionnements « nécessaires à la subsistance de leur équipage. » Combien plus large et plus libérale apparaît cette formule, et combien surprenante de la part de celle qui tout à

l'heure se montrait si sévère (1). Pourquoi cette différence de traitement entre ces éléments indispensables aux combattants à un degré analogue ? Est-ce parce que les stations de ravitaillement anglaises sont mieux fournies en combustibles qu'en denrées comestibles ? Non, puisque d'autres Etats, aussi mal pourvus en tout approvisionnements, établissent entre ces deux catégories la même distinction. Est-ce plutôt parce que les vivres, pour être utilisables, demandent à être renouvelés plus fréquemment, et parce que, exposés à plus de déchets, ils doivent être embarqués en plus grande quantité ? Ou encore parce que leur consommation est moins facile à calculer préalablement que celle pour ainsi dire mathématique, du charbon ?

Quoiqu'il en soit, la plupart des actes de 1898 reproduisaient à peu près dans les mêmes termes les dispositions anglaises (2). La Colombie même se faisait

(1) Il convient de remarquer que la formule du port le plus proche ne date pas de ce règlement de 1862 qui l'a appliquée, nous l'avons vu, à la fourniture du charbon ; ce Règlement n'a fait que la reprendre pour réglementer sévèrement cette question importante de la guerre maritime. Déjà au XVIIIe siècle, notamment dans le traité d'Utrecht en 1713, cette formule est déjà employée en ce qui concerne les vivres : l'art. 15 du traité de navigation et de commerce s'exprime ainsi : « Il ne sera pas permis aux armateurs étrangers qui ne seront pas sujets de l'une ou de l'autre couronne d'armer leurs vaisseaux dans les ports...., d'y vendre ce qu'ils auront pris, ou de changer en quelque manière que ce soit les vaisseaux, marchandises, ni d'acheter même d'autres vivres que ceux qui leur seront nécessaires pour parvenir au port le plus proche du Prince dont ils auront commission. »

(2) V° Déclaration anglaise (3° règle), brésilienne (art. VIII), chinoise (art. 2 § 2 et art. 3 § 1), danoise (2°), hollandaise (2° note) française (instructions 3°), italienne (art. 219 de la marine marchande) et russe (*in fine*).

remarquer par une libéralité encore plus grande au point de vue des vivres. Nous avons vu (1), en parlant de charbon, qu'elle avait choisi la formule du « port étranger le plus voisin » ; ici elle ne semble apporter aucune limitation, même pas celle de la nécessité : On doit, dit-elle.... « (4e) permettre même aux bateaux de guerre de se fournir de vivres et aussi d'articles qui ne soient pas des armes, des munitions, du charbon et aussi des éléments de guerre. »

Ces libéralités, qui dès le premier abord semblent choquantes en regard de la sévérité qui régit la mesure du charbon, sont d'ailleurs excessives par elles-mêmes, et l'on peut certifier que si pendant le conflit hispano-américain l'un des belligérants avait prétendu en user en toute liberté, le neutre aurait appliqué la méthode restrictive, dans la crainte de voir commettre des abus et des protestations s'élever dans le camp de l'adversaire.

Il est donc préférable, à notre avis, de suivre à l'égard des vivres et autres approvisionnements la théorie qui s'affirme aujourd'hui comme la théorie classique en matière de combustible : c'est la plus simple et la plus rationnelle. Certains Etats l'ont compris, et leur petit nombre ne peut aller qu'en augmentant rapidement. En 1898, les déclarations japonaise (2) et haïtienne notamment limitaient le secours permis à la quantité strictement nécessaire pour atteindre le port national le plus

(1) Vo Ci-dessus, page 52 et note.
(2) (Décret no 87, 6e).

proche. Le Règlement de l'Institut de droit international a consacré cette solution : il a même réuni très logiquement dans la même disposition les deux restrictions, traitant sur le pied d'égalité la fourniture (1) « du charbon, de l'eau, des vivres et autres approvisionnements analogues (art. 42 § 4).

Avec cette question, nous avons terminé le chapitre relatif aux réparations et aux approvisionnements que les navires des belligérants pourront obtenir dans les ports d'asile neutres. Il nous reste à indiquer les moyens pratiques dont les autorités locales useront pour assurer la stricte observation de ces règles. Dès qu'un navire de l'un des belligérants se présentera dans les eaux territoriales pour y demander asile, le commandant devra offrir aux autorités neutres tous les renseignements relatifs à la qualité du bâtiment; il déclarera son nom, son pavillon, le tonnage, la force des machines, l'effectif de l'équipage, l'armement, le port d'attache et de départ, la destination vers laquelle il se dirige, et toutes les indications explicatives des approvisionnements et des réparations à faire. Après avoir examiné tous les papiers du bord et reconnu leur authenticité, le neutre sera en état d'autoriser ou de refuser les travaux, les réparations,

(1) Citons encore le Règlement belge, le plus complet sur ce point avec celui du Japon, et en même temps le plus récent : dans son article 13, il n'énumère même pas les différents articles dont la fourniture limitée est permise au profit des belligérants. Il les réunit sous le terme général « d'approvisionnements ». Mais ce terme générique est opposé aux armes et munitions de guerre, et il est certain qu'il comprend tous les articles qui ne rentrent pas dans la catégorie de ces dernières.

les réapprovisionnements que l'on réclame. Si l'administration de la marine du port n'avait pas toute facilité pour dresser l'inventaire du navire et établir un mémoire définissant avec la plus grande exactitude l'état des choses à bord, au moment de l'entrée du belligérant chez lui, il ne lui servirait de rien de réglementer sévèrement ce qu'il est permis et ce qu'il est défendu de faire à l'asile. Il est indispensable, afin que cette réglementation ne soit pas un vain mot, qu'un contrôle efficace entoure les agissements de ceux qu'elle vise ; de la sorte, en admettant que cette surveillance ait été trahie un instant, l'Etat neutre aura mis sa responsabilité à couvert. Car les précautions qu'il doit prendre n'ont pas seulement pour effet de mettre à l'abri sa sécurité personnelle et la tranquillité publique, mais encore lui permettent d'opposer une fin de non-recevoir aux protestations de l'adversaire (1).

Si nous envisageons maintenant l'ensemble des questions que nous venons d'étudier concernant les différentes interdictions imposées aux navires des belligérants admis à l'asile dans les ports neutres, nous ne rencontrons, somme toute, aucune antithèse absolue entre les nombreuses législations qui ont réglementé la matière. Les

(1) Les limitations que nous venons d'étudier, relatives aux réparations et aux approvisionnements, ne s'appliquent pas aux bâtiments-hôpitaux-militaires des belligérants, qui aux termes de l'art. 1, al. 2 de la convention de la Haye pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève du 29 juillet 1899 ne sont pas assimilés aux navires de guerre au point de vue de leur séjour dans les ports neutres. Voir ci-dessus pages 16 et 17.

points les plus importants reçoivent, à part quelques exceptions de détail, une solution sinon identique, du moins analogue, et l'on ne saurait se montrer mécontent de leur degré actuel de précision. Il a été facile de remarquer, au cours de cette étude, que les documents les plus intéressants et les plus nourris se trouvaient être les actes et déclarations de neutralité qui ont précédé les guerres importantes : et que parmi les plus rapprochées, la guerre hispano-américaine de 1898 était la plus instructive, la cause en étant dans l'éloignement des parties adverses et dans l'importance de la lutte maritime qui devait en découler. Cet état de choses s'explique aisément : toute nouvelle guerre entraînant de nouveaux abus, d'autres correctifs, d'autres mesures de rigueur doivent intervenir dans la réglementation de l'asile ; et pour cela les gouvernements ont plus de facilité à poser leurs conditions de neutralité dans les instructions qu'ils feront parvenir à leurs autorités maritimes lors de chaque déclaration de guerre, qu'à vouloir édicter des arrêtés définitifs, ayant force de loi pour toutes les luttes à venir ; car ceux-ci, malgré tout, auraient, à chaque occasion, des modifications à recevoir. Il existe cependant de ces arrêtés, promulgués en dehors de tout conflit, qui sont actuellement parmi les documents les plus complets en la matière ; nous l'avons déjà brièvement constaté, lorsque nous avons eu à citer, dans le cours de cette étude, certaines de leurs dispositions. Il est à remarquer qu'ils ont été édictés dans des pays qui, soit par leur position géographique, comme l'Angle-

terre et le Japon, soit par leur qualité d'Etat perpétuellement neutre, comme la Belgique, avaient des raisons majeures pour bien définir, en dehors de toute guerre, ce que l'asile comporte et ce qu'il ne peut tolérer (1).

(1) Nous avons terminé l'étude des principales interdictions que le neutre doit faire respecter dans ses eaux, sans parler de la contrebande de guerre; nous ne traiterons pas cette question, qui ne touche que fort peu à notre sujet, c'est une restriction apportée au commerce proprement dit des neutres, dont le champ dépasse de beaucoup non seulement l'activité des ports neutres mais encore la limite de leurs eaux territoriales.

VII

Avant d'examiner les sanctions rattachées à ces interdictions, ce que nous ferons en terminant notre sujet, nous avons à traiter une dernière série de questions touchant le sort des prisonniers de guerre et des naufragés, blessés ou malades se trouvant à bord des navires des belligérants admis à l'asile dans les ports neutres.

§ 1er. — Prisonniers de guerre

Et d'abord, dans un premier cas, il ne semble pas qu'il puisse y avoir contestation : un navire de guerre transportant des prisonniers peut-il les garder à bord pendant toute la durée de son séjour en port neutre ? Il n'y a aucune raison sérieuse pour l'en empêcher ; on ne saurait argumenter du caractère hostile que présente la garde des prisonniers, et de l'analogie que cette situation peut offrir avec le cas de l'armée ennemie qui se réfugie sur un territoire neutre ; nous avons en effet reconnu que dans la pratique, le navire belligérant admis à l'asile n'y était pas désarmé à l'instar de la troupe armée qui a franchi les frontières de l'Etat neutre ; nous avons admis la légitimité de cette pratique, malgré l'opinion contraire

de quelques auteurs considérables, et autorisé ce navire à ressortir du port, dans un délai et sous certaines conditions déterminées, et à retourner sur le théâtre de la guerre. Il est donc tout naturel, suivant la logique de ce système, de permettre aux belligérants la garde de leurs prisonniers durant leur séjour en port neutre, cette rétention n'impliquant aucun acte d'hostilité de nature à violer sa neutralité ; ce n'est que la conséquence d'une opération de guerre, dans laquelle les autorités neutres n'ont pas à s'immiscer, et à laquelle elles ne sauraient s'opposer sans porter au capteur un préjudice réel. De plus nous savons que tout navire de guerre jouit du bénéfice de l'exterritorialité, et que par suite de la fiction qui le représente comme une portion flottante de l'Etat dont il porte le pavillon, il reste en dehors et à l'abri de tout acte de souveraineté des autorités étrangères pour la gestion de ses affaires intérieures, pour l'application des règlements du bord, en un mot pour tous les actes d'administration interne qui ne transfèrent pas à l'extérieur et dont le commandant du navire est souverain juge. Or la rétention à bord des prisonniers, dont la capture a été faite en dehors des limites des eaux territoriales neutres, peut être rangée dans cette catégorie, tant qu'elle n'est pas une cause de trouble pour la tranquillité de l'asile. Les autorités locales n'auront à intervenir que dans cette dernière hypothèse ; sinon leur rôle doit se borner à surveiller les agissements du belligérant au dehors et à prévenir ou réprimer leurs abus, suivant la réglementation

prescrite. Rien par conséquent ne s'oppose à la garde des prisonniers (1).

Mais peut-on autoriser le navire capteur à débarquer ses prisonniers en territoire neutre ? Une hésitation est ici permise : car dès l'instant où ceux qui ont été amenés captifs dans le port d'asile, ont quitté cette « portion flottante » de l'Etat dont il relevaient, la loi territoriale du pays neutre prend empire sur leur personne. En principe par conséquent, c'est à cette législation à autoriser ou à interdire ce débarquement. Mais si la pratique lui laisse à ce sujet une grande latitude, il n'est pas à craindre qu'elle n'en abuse ; on peut même prédire à l'avance, puisque la notion moderne de la neutralité va en comportant sans cesse de nouvelles et de plus sévères restrictions, que de moins en moins l'Etat neutre profitera du pouvoir qu'il a d'autoriser ce débarquement de troupes belligérantes sur son territoire. Car en le permettant, il échapperait difficilement au reproche d'avoir prêté la main à une opération de guerre, et de s'être rendu ainsi coupable d'immixtion et de participation à la lutte. Il est donc plus convenable et plus conforme à la notion actuelle de l'asile neutre de déclarer que ce débarquement ne peut avoir lieu : C'est d'ailleurs le parti auquel se sont rangés la plupart des arrêtés et déclarations qui ont, dans ces dernières années, traité expressément la question ; si nous nous reportons encore aux actes de neutralité que la

(1) V• Dans Travers Twiss, *Le droit des gens ou des nations*, t. II, n° 221, page 114.

guerre hispano-américaine de 1898 a fait naître, nous ne distinguons que très exceptionnellement soutenue la solution opposée à celle-ci (1). Certains même, par excès de prudence, ne permettent « sous aucun prétexte » de débarquer les prisonniers (2).

Mais dans le cas où l'autorité locale croirait pouvoir autoriser le débarquement, serait-elle dans l'obligation de procéder à l'internement de ces prisonniers ? Nous avons vu, lorsque nous avons comparé les principes de l'asile dans les ports avec ceux du refuge sur le territoire neutre, que dans ce dernier cas les troupes armées qui avaient franchi la frontière pour échapper à la poursuite de l'ennemi, devraient être désarmées, et même internées, si le gouvernement neutre le croyait utile (3). Mais ici la situation est tant soit peu différente. Ce ne sont plus des soldats égarés qui viennent chercher le salut dans le domaine de la neutralité ; ce sont des hommes, déjà hors de combat et réduits, saisis par l'adversaire, que celui-ci de son propre gré, abandonne. Nombreux peuvent être les motifs qui ont poussé le capteur à se débarrasser de ses prisonniers ; en tous cas ceux-ci, jetés sur un territoire étranger, sans armes et hors d'état de nuire, inoffensifs donc comme belligérants, ne sont guère à redouter du neutre pour sa propre sécurité, et puisque celui qui était maître de leur personne a jugé bon, pour un motif quel-

(1) V° Déclaration haïtienne, § 17.
(2) V° Décret impérial du Japon, n° 87, 4°.
(3) V° ci-dessus, page 8.

conque, de s'en défaire, il semblerait excessif que le neutre les retînt de sa propre autorité ; ce serait un excès de prudence que rien ne justifierait. Il devra donc, à notre avis, leur laisser la liberté de partir (1). Tant qu'ils resteront sur son territoire il sera même tenu de leur procurer un logement et des vivres, quitte à se faire rembourser de toutes les dépenses que leur séjour lui aura causées par l'Etat auquel ils appartiennent.

Quelle devra être la conduite des autorités neutres commandant le port d'asile à l'égard des prisonniers qui s'évaderont du navire ? La logique veut que l'on adopte en ce cas une solution analogue à la précédente : lorsque, grâce à leur évasion, ces prisonniers auront réussi à gagner la terre neutre, ils seront à l'abri de toute appréhension nouvelle; car non seulement le capitaine du vaisseau capteur n'aurait pas le droit de les faire poursuivre par ses propres hommes, mais il ne pourrait pas demander à la police du neutre de les arrêter. Il ne s'agit pas ici d'une extradition ; l'extradition ne peut se demander que pour un accusé ou un condamné ayant commis un crime ou un délit de droit commun ; or le prisonnier de guerre qui cherche à recouvrer sa liberté par l'évasion n'est coupable d'aucune faute ; saisi par la force, il s'échappe par la ruse ; rien que de très naturel. Le neutre en l'arrêtant et en le

(1) Ce principe n'a été, que nous sachions, consacré dans aucun traité; mais il est tellement conforme aux préceptes du droit naturel, et son inobservation serait en position si directe avec les devoirs qu'impose la neutralité que toutes les nations civilisées l'ont adopté dans la pratique

livrant derechef aux fers de son adversaire, prendrait fait et cause pour ce dernier et se rendrait coupable de partialité et de participation aux hostilités.

Cette solution est d'ailleurs suivie depuis fort longtemps : on raconte un incident qui fit à l'époque beaucoup de bruit ; en 1588 un navire espagnol, portant des prisonniers turcs, était venu mouiller dans le port de Calais. Un certain nombre de ces captifs ayant réussi à s'enfuir, une demande d'intervention fut faite aux autorités du port ; celles-ci se déclarèrent sans pouvoir pour mettre obstacle à leur évasion (1).

§ 2. — NAUFRAGÉS, MALADES ET BLESSÉS.

Toutes les questions concernant ces différentes catégories de soldats, victimes du terrible fléau de la guerre, ont été en ces temps derniers l'objet d'études approfondies. A toute époque d'ailleurs on s'est préoccupé avec sollicitude du sort des militaires ainsi éprouvés, et les Etats, en entrant en lutte, se bornaient le plus souvent à faire des conventions à leur égard pour la durée de la campagne. La convention conclue à Genève le 22 août 1864 « pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne » a eu pour effet de transformer en obligations positives et juridiques des règles que les principes humanitaires avaient dictées, mais dont l'obser-

(1) Vº sur cet incident : Heilborn, *Rechte und Pflichten der neutralen Staaten...*, pages 51 et suiv.

vation n'était jusqu'alors que facultative pour les Etats. La règle qui recommande, selon l'adage latin *Hostes dum vulnerati fratres* de traiter avec la même bienveillance et sur le même pied de confraternité tous les combattants blessés, à quelque nation qu'ils appartiennent ne présente d'ailleurs aucune difficulté d'application tant que ces invalides sont dans un état d'infirmité qui leur enlève toute possibilité de nuire ; mais c'est lorsque leur guérison les a rendus de nouveau capables de lutter que leur sort devient intéressant au point de vue de la guerre.

La question qui nous occupe particulièrement ici est celle de savoir si un navire belligérant portant des naufragés, blessés ou malades, peut les débarquer dans le port neutre où il a été admis à l'asile. D'où vient la difficulté dans ce cas ? Elle vient de la juxtaposition de deux éléments ; il y a en effet en jeu d'une part la personnalité des militaires invalides, d'autre part la situation particulière du navire qui les transporte et l'avantage qu'il peut résulter pour lui, personnellement de ce débarquement. Il s'agit donc de concilier deux intérêts : celui des blessés, qui trouveront sans aucun doute sur un territoire pacifique et dans les hôpitaux confortablement aménagés de meilleurs soins qu'à bord d'un vaisseau, quel qu'il soit ; et celui de ce même navire, qui, débarrassé ainsi d'un fardeau encombrant, pourra reprendre ses opérations en toute liberté. Ce dernier intérêt est indéniable : M. Louis Renault l'a très bien fait remarquer dans son remarquable Rapport à la Conférence de la

Haye (1); il est permis d'hésiter, dit-il, à autoriser le transport des blessés ; « le doute vient de ce que, dans certains cas, un belligérant trouvera avantage à se débarrasser ainsi des blessés et des malades qui l'encombrent et le gênent pour ses opérations. » Cela se produira par exemple lorsque le vaisseau veut retourner sur le théâtre de la guerre ; sa puissance de combat se trouvera accrue, sa liberté de mouvements étant redevenue entière. Il n'est donc pas exagéré de dire que cet avantage, tiré de l'asile neutre, constitue une sorte d'assistance fournie à un belligérant ; par suite l'autorisation du débarquement des blessés semble devoir être incompatible avec les principes de la neutralité et la notion moderne de l'asile.

Mais ci ces principes ont tendance à devenir aujourd'hui plus sévères, si pour éviter des difficultés diplomatiques l'usage de restrictions plus nombreuses va en augmentant, les règles de la neutralité ne sauraient se faire impitoyables et des raisons d'humanité, imbues des progrès de la civilisation, ont acquis la force de les faire fléchir. Quel est celui des deux intérêts, ici en présence, qui doit prévaloir ? Faut-il sacrifier celui des blessés, victimes du devoir, peut-être leur existence, à l'application rigoureuse des principes de la neutralité ? Ou bien faut-il, grâce à une légère infraction à ces règles sévères, apporter à ces infortunés un secours miséricordieux ? Nous n'hésiterons pas à accorder à ceux-ci la préférence, leur débarquement

(1) V° Conférence internationale de la Paix, la Haye, 1899, 1re partie, page 38.

dût-il causer un préjudice appréciable aux belligérants encore valides. Car le sort de ces malheureux est intéressant et digne de pitié au premier chef ; puisque la science guerrière découvre chaque jour des armes plus terribles, des engins plus formidables, il n'est que juste de chercher à compenser par une humanité plus grande les ravages d'un fléau sans cesse plus meurtrier.

Quelle doit être alors la condition des malades et blessés débarqués dans le port d'asile ? Quand ils auront, grâce à de meilleurs soins, trouvé une complète guérison, pourront-ils être rendus à la liberté et reprendre part à nouveau aux opérations de la guerre ? Enfin quel est celui des belligérants qui aura à supporter les dépenses faites par le neutre pour l'hospitalisation, et, le cas échéant, pour l'internement de ces hommes ? Autant de questions que la pratique moderne n'a pas réussi encore à résoudre d'une façon définitive. Nous ne ferons point l'énumération des tentatives nombreuses faites néanmoins dans ce but : rappelons cependant qu'il en était traité dans le texte destiné à étendre aux guerres maritimes la Convention de Genève : l'article 120 de la « Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève » du 29 juillet 1899, élaborée par la Conférence de la Haye, portait que « les naufragés, blessés ou malades, qui seraient débarqués dans un port neutre du consentement de l'autorité locale, devraient à moins d'un arrangement contraire de l'Etat neutre avec les Etats belligérants, être gardés par l'Etat neutre de

manière qu'ils ne pûssent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre » ; ce qui était conforme aux principes du refuge en territoire neutre. Il décidait en outre que « les frais d'hospitalisation et d'internement seraient supportés par l'Etat dont relèvent les naufragés blessés ou malades », selon la règle générale. Ces dispositions, fort logiques et satisfaisantes pour tous, ne demandaient qu'à être ratifiées par les Puissances ; l'Angleterre s'en étant trouvé empêchée par le texte d'une de ses lois privées (1), elles disparurent de la Convention. Elles ne furent remplacées par aucune autre, si bien que leur matière reste sans réglementation définitive. Hâtons-nous cependant de dire que cette lacune ne présente pas un inconvénient considérable ; en effet bien que ces principes, consacrés définitivement par l'assemblée de la Haye, n'aient pu être transcrits utilement en un texte obligatoire à toutes les Puissances, ils ne sauraient plus être contestés aujourd'hui, concordant parfaitement avec la notion moderne de la neutralité. Celle-ci en effet, laissant toute latitude au neutre à qui l'asile est demandé, lui donne la liberté, dans le cas qui nous occupe, de refuser ou d'accorder l'autorisation du débarquement ; mais s'il croit devoir prendre ce dernier parti, il s'oblige du même coup à retenir chez lui les blessés jusqu'à la fin des hostilités, à moins cependant

(1) Les lois anglaises sur la liberté individuelle (*habeas corpus*) s'opposent à l'internement dont ces dispositions veulent faire suivre le débarquement des malades et blessés.

que leurs blessures les aient mis dans l'incapacité de rendre service à leur pays pendant la guerre. C'est la solution adoptée par l'Institut de droit international (1), et par tous les gouvernements à la presque unanimité; il y a donc tout lieu de croire que ce sera celle qui figurera définitivement un jour dans les statuts de la Croix-Rouge maritime.

Une mention spéciale doit cependant être faite pour la Belgique : dans son arrêté royal du 18 février 1901 relatif à « l'admission des bâtiments de guerre étrangers dans les eaux et ports du royaume », elle a introduit une courte disposition relative au débarquement des blessés ; c'est la fin de l'article 14 qui est conçue dans les termes suivants : « Les bâtiments de guerre ne peuvent....... débarquer pour les rapatrier par les voies de terre ses hommes, marins ou soldats, se trouvant à bord. » Cette disposition laconique et peu claire ne tranche pas la question : la seule chose à laquelle elle semble s'opposer, ce n'est point le débarquement lui-même, mais le rapatriement qui s'en suivrait par les voies de communication terrestres en usant du territoire belge. Ce point particulier a son importance, il faut en convenir, mais il semble que la Belgique ait péché en l'espèce par excès de prudence ; car on ne voit pas bien en quoi sa neutralité serait violée

(1) Art. 42 § 3 « Les malades et les blessés, tout en étant reçus et secourus, sont après guérison internés, à moins d'être reconnus impropres au service militaire. » C'est dans ce même article (§ 4) que l'Institut, contrairement, nous l'avons vu (page 8) à la pratique généralement admise, prescrit au neutre de retenir le navire admis à l'asile à rester dans le port jusqu'à la fin de la guerre.

si elle autorisait le passage proprement dit sur son territoire des blessés et des malades; ce qu'il faut interdire c'est que les convois ne transportent ni personnel ni matériel de guerre, et une simple réserve à cet égard eût suffi. Dans le Règlement annexé à la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 29 juillet 1889 (art. 59), ce passage est expressément autorisé aux neutres ; quoique ce texte ait été établi à l'usage des armées de terre dans les guerres continentales, pour le cas où l'entrée sur le territoire neutre a lieu par la frontière de terre, il pourrait être aussi bien appliqué au cas où le convoi pénétrerait par la frontière maritime : au point de vue de la neutralité, il ne lui est porté aucune atteinte, pas plus dans cette hypothèse que dans l'autre. La Belgique aurait intérêt et ne courrait aucun risque à s'inspirer de ce Règlement.

VIII

Dans l'étude que nous venons de faire des règles de l'asile, des droits du neutre, et des obligations respectives des autorités locales et des navires des belligérants, nous nous sommes bornés à fixer l'état de la pratique actuelle dans les circonstances qui se reproduisent le plus fréquemment ; nous avons envisagé les difficultés principales qui peuvent se présenter durant le séjour d'un navire de guerre dans les eaux neutres et que les gouvernements ont envisagées dans leurs textes. Il est impossible de prévoir et de réglementer les innombrables matières à conflit qui peuvent naître dans chaque espèce. Les principes généraux étant établis, il appartient à la doctrine de se pénétrer de leur esprit ; les instructions fondamentales, les règles essentielles étant communiquées par les gouvernements à leurs autorités maritimes, celles-ci doivent s'inspirer de l'idée générale pour résoudre, conformément à elle, les cas particuliers qui se présenteront.

Aussi est-il indispensable d'accorder aux commandants de l'administration maritime dans chaque port des pouvoirs très étendus et une liberté d'action pour ainsi dire illimitée afin qu'ils puissent faire face à tous les événements. Dès l'instant que le neutre peut être pris à

parti par les belligérants, qu'il peut avoir à répondre à leurs protestations ; dès l'instant, en un mot, que sa responsabilité est engagée dans les différentes mesures qu'il peut avoir à prendre à l'égard de leurs navires, il faut que ses agents puissent agir avec la plus grande indépendance ; des pouvoirs exceptionnels sont nécessaires dans les situations exceptionnelles. Et comme, en dehors des belligérants, le neutre a des obligations envers ses propres sujets auxquels il doit protection, il doit pouvoir encore, au cas où la sécurité publique et le bien-être de ses nationaux seraient ménacés, user envers les belligérants de traitements plus sévères. Par conséquent les règles que nous avons successivement étudiées sont susceptibles de modifications, au cas où la nécessité s'en fera sentir. Plusieurs textes, plusieurs déclarations de neutralité ont formellement affirmé ce droit (1) ; le gouvernement s'y réserve de prendre dans les circonstances d'une gravité exceptionnelle les mesures « que la stricte observation de la neutralité rendrait opportunes ou nécessaires. »

En droit international d'ailleurs, une réserve pareille ne semble pas excessive : car les principes du droit des gens ne se formulent pas, comme les textes de droit commun, en obligations formelles, sanctionnées par l'autorité supérieure, en axiomes irréfutables. La réglementation de l'asile, en particulier, n'est qu'un ensemble de conventions, issues de l'usage et confirmées par une

(1) V° arrêté belge du 18 février 1901 (art. 20).

pratique déjà longue, que chaque Etat ordonne à sa guise; personne n'a le droit, au dehors, de s'en plaindre; chacun est maître chez lui. Mais nous avons vu que l'intérêt des Etats est de s'entendre et d'adopter des règles générales, et que le progrès consiste justement à multiplier par tous les moyens possibles ces conventions internationales.

Si toutefois chaque Etat a le droit de s'entourer de plus de précautions lorque ses voisins sont en guerre, si le neutre croit devoir restreindre les concessions qu'il a précédemment accordées, il ne doit point le faire partialement et arbitrairement. Si personnellement ses sympaties vont à l'un des belligérants plutôt qu'à l'autre, l'impartialité à laquelle il est tenu doit l'empêcher de les manifester. Il ne pourra pas refuser à l'un ce qu'il a accordé à l'autre, sous prétexte que sa sécurité court plus de risques, lorsque les deux belligérants se seront présentés chez lui dans des circonstances analogues. Celui qui se trouverait lésé par un pareil refus pourrait élever la voix et user même de représailles. Ce n'est donc pas sans motif, et sans étendre aux deux adversaires la même mesure de rigueur qu'un gouvernement neutre modifiera subitement une de ses règles relatives à l'asile. Il devra aux intéressés les explications qui justifieront sa conduite.

Dans quel cas ce fait pourra-t-il se produire ? Par exemple, sauf au cas de détresse, nous avons vu que le neutre avait le droit strictement de fermer ses ports aux navires de guerre, mais qu'en général il n'usait pas de

ce pouvoir trop rigoureux ; qu'il se contentait seulement d'apporter à l'asile certaines limitations, soit quant à la durée : il ne durerait pas plus de 24 heures et ne pourrait être accordé qu'une fois par trimestre ; soit quant au nombre des unités admises : l'accès des ports serait interdit à plus de trois vaisseaux simultanément, quelque fussent leur force et leur tonnage (1) ; etc. Si par hasard un jour, au cours de la guerre, le neutre s'aperçoit que ces limitations, qu'il avait cru suffisamment protectrices sont encore trop larges ; si elles sont impuissantes à réprimer les abus des belligérants ou bien s'il en résulte quelque danger pour la tranquillité de ses eaux, c'est alors que, pour faire face à cette situation exceptionnelle et imprévue, il peut faire plus grand usage de son droit strict, soit pour restreindre les conditions de l'asile, soit même pour rendre ses ports inaccessibles aux belligérants (2).

(1) C'est le nombre généralement admis dans les conventions du XVIIIe siècle. L'abbé de Mably le fixait à six.

(2) Voir ci-dessus le cas de la canonnière Holsteinoise *Von der Tann* dans la guerre du Schleswig-Hobstein et du Danemark (1848-1850), pag. 36, note (1).

IX

L'observation des règles du droit des gens n'est pas assurée, on le sait, comme dans le droit interne, par l'emploi d'une force coercitive mise au service d'une autorité supérieure. Néanmoins les gouvernements, désireux de vivre tranquilles et de gagner en prospérité, respectent les principes et les usages internationaux avec autant d'égards que leurs propres nationaux en professent vis-à-vis des lois internes. Car toute violation du droit des gens peut entraîner des conséquences parfois funestes pour les Etats qui s'en rendent coupables ; de même qu'un particulier, en outrepassant les droits que lui reconnaît son Code et en empiétant sur ceux d'autrui, compromet ses biens et sa liberté; de même un Etat qui sans motif légitime, poussé par l'orgueil ou le besoin de conquête, s'enhardit jusqu'à mettre la main sur les possessions de son voisin, ou seulement qui, par une violation de ses droits lui porte un préjudice quelconque, s'expose aux représailles de ceux qu'il a atteints et de ses alliés.

De même que dans chaque pays il existe une loi territoriale à laquelle tous les étrangers sont soumis et qui met leur personne et leurs immeubles à la portée de la police et de la sûreté locale, de même les navires des

belligérants que le besoin ou les hasards de la guerre amènent dans un port neutre, doivent en échange de l'asile réconfortant qu'ils y trouvent, se plier à toutes les mesures d'ordre et de police que les autorités auront jugées nécessaires pour le respect de leur neutralité. Car ce n'est point seulement de par les préceptes de la courtoisie qu'ils y sont tenus, mais par le fait d'une véritable obligation, sanctionnée au besoin par la force (1). En effetles interdictions et autres déclarations contenues dans les actes des neutres constituent des dispositions légales à l'intérieur de leur territoire, ayant la même force, comportant les mêmes attributs que les lois. Mais ce n'est pas seulement en vertu de la soumission qui est due à cette loi que les belligérants en respecteront les termes; c'est leur propre intérêt qui les y guidera.

Quel est en effet le but des arrêtés et autres actes de neutralité ? Ce n'est point une simple profession de foi qu'on y veut publier, mais l'ensemble des mesures destinées à préserver et à garantir les devoirs de non immixtion et d'impartialité dans les guerres. Comment, par conséquent, le neutre pourra-t-il rester fidèle à son programme si les belligérants, par leurs atteintes, par leur violation de ses règlements, l'obligent à intervenir dans leurs opérations ? Puisque l'on exige de lui l'abstention, il est indispensable de lui ôter toute occasion d'agir. Supposons, par exemple, que les hasards de la lutte aient amené deux navires des forces opposées dans les

(1) Vᵉ Règlement de l'Institut, art. 42 § 7 et 43.

eaux territoriales du neutre ; l'un poursuivant l'autre, ils ont successivement été admis tous deux à l'asile ; si malgré l'interdiction de se livrer à tout acte d'hostilité, celui qui s'est vu lésé par cette intervention et qui se sent le plus fort, au mépris de tous les principes du droit des gens, s'élance sur son adversaire à l'improviste et le capture sans coup férir ; dans un pareil cas, il est certain que les autorités locales ont le droit d'intervenir par tous les moyens. Si la brutalité et la soudaineté de l'acte ne leur ont point permis de s'opposer à l'agression, elles doivent empêcher la perpétration du délit ; elles saisiront l'objet de la prise et le restitueront à qui de droit (1) ; tout ce que le capteur aura indûment transporté à son bord, armes, munitions de guerre, etc., sera confisqué (2) ; en un mot, tout le mal devra être réparé, et si pour contraindre le délinquant à se soumettre, l'intervention pacifique ne suffisait pas, le neutre, dont les droits auraient été méconnus et l'hospitalité violée, aurait le droit d'employer la force et de tirer au besoin sur le coupable. En prenant ainsi fait et cause pour l'adversaire lésé, il ne se fait pas son allié ; il n'épouse pas sa querelle. Il défend l'inviolabilité de son territoire ; son impartialité l'y oblige et d'autre part il lui faut sauvegarder la tranquillité de ses eaux et la sécurité de ses propres nationaux.

Et d'abord il doit mettre sa responsabilité à l'abri des

(1) On trouve une application de cet embargo dans la déclaration brésilienne de 1898 : art. XV et XXI.

(2) Vº Le Fur, *op. cit.*, p. 143, note 2.

protestations de la partie outragée. Cette responsabilité, elle ne saurait être engagée que par des fautes graves de ses représentants officiels ou même de ses nationaux sur son territoire ; car le gouvernement neutre est alors coupable de n'avoir pas exercé une surveillance assez active, de n'avoir pas veillé à l'application rigoureuse du règlement de l'asile. Mais lorsqu'il peut prouver que non seulement sa vigilance a été trompée, surprise par un coup de force, mais encore qu'il a cherché par toutes les voies en son pouvoir, par la contrainte à main armée, à réparer le mal commis par cette violation, il est à couvert contre toute revendication de la part de l'Etat dont relève la victime. Quant à l'Etat, dont le navire coupable porte le pavillon, il ne saurait user de représailles envers le neutre, sous prétexte qu'il s'est rendu coupable d'ingérence dans les hostilités ; car c'est par sa faute que cette ingérence s'est produite.

Quant à ses propres intérêts et à ceux de ses nationaux, l'Etat neutre les sauvegardera par une répression sévère de tout abus ; et lorsque, par l'effet d'une violation de ce genre de la part de l'un des belligérants, il sera résulté quelque dommage pour lui, il aura le droit de réclamer diplomatiquement auprès de l'Etat dont relève le coupable; ce dernier devra non seulement lui exprimer ses excuses pour avoir porté atteinte à sa dignité et à ses droits, mais l'endemniser de tous les dégâts qui auront pu être commis et des dépenses qui en ont résulté.

En général ces sanctions seront suffisantes. Il est rare

que les solutions pacifiques ne puissent terminer à la satisfaction générale les conflits nés entre le neutre et les belligérants à la suite d'une violation de l'asile ; le plus souvent en effet, le neutre ne saurait trouver dans l'accomplissement de l'acte délictueux matière à une offense intentionnellement personnelle ; le coupable aura agi sous l'impulsion de ses intérêts, de ses besoins, en proie à la fièvre du combat, et si dans son action il a oublié le respect qu'il devait à son hôte, il n'hésitera pas, sur le rappel qui lui en sera fait, à faire amende honorable. Rarement on en viendra à user de la suprême sanction du droit des gens, la guerre ; il faudra pour cela des motifs de la plus haute gravité.

Telles sont les règles du droit d'asile d'après la pratique actuelle, d'après les différents arrêtés de neutralité pris par les Etats soit à l'occasion d'une guerre, soit en dehors de tout conflit ; d'après les jurisconsultes et l'Institut de droit international. Sur la plupart des questions que nous avons successivement traitées, nous avons eu le plaisir de constater que sauf quelques divergences sur des points de détail, l'accord de la jurisprudence internationale n'étant pas loin d'être réalisé ; nous avons d'ailleurs fait remarquer dans la première partie de cet ouvrage qu'il était assez difficile d'établir sur un ensemble de règles aussi nombreuses et aussi variées une ressemblance parfaite dans toutes les législations ; il est impossible de

prétendre même que la même réglementation gouverne des pays de civilisations, de mondes différents.

Mais si la notion d'asile ressort aujourd'hui assez nettement de cet ensemble, nous ne devons pas oublier que parfois sur des questions fondamentales, sur les principes mêmes de l'asile nous avons rencontré des théories essentiellement opposées. On se souvient que lorsque nous avons comparé l'asile des navires de guerre avec le refuge des troupes armées chez le neutre, nous avons constaté dans la pratique actuelle une différence fort importante ; tandis que ces dernières, aussitôt la frontière passée, sont désarmées par le neutre et retenues par lui jusqu'à la fin des hostilités (1), les navires, admis à l'asile et sans qu'il soit établi aucune distinction entre les causes qui les y ont amenés, ont la liberté de s'en aller, sous certaines conditions. Cette pratique est admise par tous les Etats, sauf quelques rares exceptions. Mais ce qu'il y a de regrettable ici, c'est que la doctrine se trouve en désaccord (2) : l'Institut de droit international veut assimiler les deux cas, et prétend avec M. Kleen que le navire, comme la troupe de terre, doit être désarmé et retenu dans les eaux neutres jusqu'à la fin de la guerre. Quoique son Règlement ait été officiellement reconnu par les Puissances représentées à l'assemblée de la Haye en 1898, il n'a pas une autorité absolue. L'Institut n'a voulu, en le promulguant, que présenter un

(1) V° ci-dessus, pages 7 et 8.
(2) V° ci-dessus, pages 23 et suiv.

modèle dont les Etats auraient intérêt à s'inspirer pour y conformer leurs propres arrêtés. Il est néanmoins frappant qu'un acte, dont l'importance morale est aussi considérable dans le droit des gens, soit aussi peu observé dans la pratique ; nous avons montré que dans les guerres modernes on ne rencontre que des violations de cette règle trop sévère. Et l'on assiste ainsi à ce spectacle étrange de voir une règle fondamentale en la matière, considérée comme irréductible par la plupart des jurisconsultes et par les législations neutres, et reniée par quelques auteurs considérables, groupés autour d'un document officiellement international.

Nous avons choisi cet exemple comme le plus typique et comme le plus apte à montrer que la réglementation de l'asile est encore très imparfaite.

Le progrès consiste évidemment à y introduire des principes susceptibles d'une application de plus en plus large, et la perfection serait, dans l'unanimité des législations. Sans chercher à atteindre cet état idéal, les efforts des législateurs et des jurisconsultes devront porter sans cesse sur la généralisation des principales règles consacrées par la pratique des nouvelles guerres. La multiplicité des législations se réduisant de plus en plus, le nombre des difficultés diminuera lui-même. Dans quels sens chercher ce progrès ? Quel sera le système le plus profitable ? Celui d'une libéralité toujours croissante, ou celui des restrictions ? Sans que l'on puisse opter pour l'un ou l'autre d'une façon bien nette, il semble que la

théorie restrictive soit plus en honneur aujourd'hui. Elle sert mieux les intérêts pacifiques des neutres qui demandent, avant toute chose, de rester étrangers à la guerre ; les arrêtés et tous autres actes de neutralité ont pour but principal d'éviter toutes les occasions d'ingérence dans la lutte, il est naturel par conséquent qu'ils cherchent à s'abriter derrière des concessions de plus en plus restreintes. Certes la prudence doit être une de leurs qualités primordiales, mais elle pourra entraîner de fâcheux résultats pour le développement industriel et commercial du pays. Il semble qu'une juste libéralité, aux mains d'autorités locales vigilantes, serait préférable. Mais l'on craint de laisser à des agents parfois incapables une latitude de pouvoirs pleine de dangers.

La difficulté est donc de fixer une réglementation à la fois libérale et sévèrement détaillée ; des progrès considérables peuvent dès aujourd'hui être enregistrés et les actes les plus récents dans la matière, s'ils contiennent encore bien des lacunes et des imperfections, ont tiré le meilleur parti des enseignements apportés par chaque guerre moderne.

Dans l'état actuel des choses, quelle est la portée du droit d'asile ? Les belligérants ont-ils, comme certains le prétendent, un véritable droit à être admis dans les ports neutres ? Les arrêtés et déclarations de neutralité une fois promulgués et portés à la connaissance des parties en conflit, celles-ci ont-elles le droit d'en réclamer la stricte application? Il est certain que le neutre est engagé envers

les belligérants dans la limite des règles qu'il a lui-même fixées, mais puisque nous lui avons reconnu le droit de prendre en face des situations exceptionnelles des mesures d'exception, on ne saurait dire qu'il est obligé a accorder l'asile, tel qu'il l'a réglementé. Chacun est maître chez soi. Un jour viendra peut-être où, sans recourir à la sanction suprême de la guerre, le droit des gens pourra faire respecter juridiquement ses axiomes, tel que le droit d'asile ; ce jour-là seulement les belligérants pourront invoquer, à proprement parler, un droit ; ce jour-là seulement ils pourront réclamer au nom de la loi internationale ce qu'on ne leur accorde aujourd'hui que par humanité et courtoisie, par intérêt et par crainte.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
PILLET.

Vu : *Le Doyen*,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.


IMPRIMERIE L. COQUEMARD
ANGOULÊME



